



WANNEER EN WAAROM GEBRUIKEN STADSBESTUREN DE STADSMONITOR?

Een kwalitatief onderzoek naar
de impact en het gebruik van
de Stadsmonitor voor leefbare
en duurzame Vlaamse steden

Van Assche Jo,
Prof. Dr. Thomas Block

Colofon

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek kaderend binnen en gefinancierd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV). De coördinatie van dit steunpunt gebeurt door het Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven).

De promotor van voorliggend onderzoek is prof. dr. Thomas Block, en co-promotor prof. dr. Herwig Reynaert.

Het onderzoek werd uitgevoerd door Jo Van Assche.

Voor meer informatie over deze publicatie: jo.vanassche@ugent.be

Jo Van Assche
Centrum voor Duurzame Ontwikkeling
Vakgroep Politieke Wetenschappen
Poel 16, 9000 Gent
Tel. +32 (0)9 264 82 11

Dankwoord

Dank gaat uit naar de contactpersonen uit de betrokken stadsbesturen van Hasselt, Kortrijk en Turnhout. Dank voor inbreng in de selectie van sleutelpersonen en de organisatie van de interviews. Alle respondenten uit die steden worden ook hartelijk bedankt om tijd vrij te maken voor de boeiende gesprekken over de impact van de stadsmonitor in de stadsorganisaties. Ook de feedback van de deelnemers aan de workshops werd ten zeerste op prijs gesteld. Last but not least willen wij ook de leden van de klankbordgroep danken voor hun aandacht en constructieve commentaar.

*‘Het was theater,
maar niet zoals voorzien noch verwacht’
(vrij naar Jan Fabre)*

Inhoudstafel

Managementsamenvatting	7
1. Inleiding	12
> 1.1. <i>Situering van de stadsmonitor</i>	12
> 1.2. <i>Ontwikkeling op twee sporen</i>	13
> 1.3. <i>Nood aan inzichten over het gebruik van de Stadsmonitor</i>	14
2. Literatuur over gebruik van duurzaamheidsindicatoren	16
> 2.1. <i>Diverse soorten van gebruik van duurzaamheidsindicatoren</i>	16
> 2.2. <i>Centrale onderzoeksvragen</i>	20
> 2.3. <i>Onderzoeksaanpak</i>	21
3. Gebruik van de stadsmonitor	24
> 3.1. <i>Hasselt</i>	24
> 3.1.1. Welk gebruik door wie?	24
> 3.1.2. Evolutie in gebruik?	28
> 3.1.3. Context: bedrijfscultuur	29
> 3.1.4. Context: nood aan databeheer	29
> 3.1.5. Vragen	31
> 3.2. <i>Kortrijk</i>	34
> 3.2.1. Historiek	34
> 3.2.2. Welk gebruik door wie?	36
> 3.2.3. Met welke houding?	39
> 3.2.4. Evolutie	41

> 3.2.5.	Context	42
> 3.2.6.	Neveneffecten	43
> 3.2.7.	Het belang van co-productie	44
> 3.2.8.	Vragen en suggesties	45
> 3.3.	<i>Turnhout</i>	47
> 3.3.1.	Inleiding	47
> 3.3.2.	Welk gebruik door wie?	48
> 3.3.3.	Evolutie	53
> 3.3.4.	Context	54
> 3.3.5.	Co-productie	56
> 3.3.6.	Vragen	57
> 3.4.	<i>Workshop</i>	58
> 3.4.1.	Tussentijdse resultaten	58
> 3.4.2.	Herkenning	59
4.	Analyse van datamateriaal	61
> 4.1.	<i>Resultaten op grote lijnen</i>	61
> 4.2.	<i>Specifieke verhalen per stad</i>	63
> 4.3.	<i>Drie soorten gebruikers</i>	64
> 4.4.	<i>Drie soorten gebruik</i>	66
> 4.4.1.	Vooral instrumenteel gebruik valt op	67
> 4.4.2.	Conceptueel gebruik voor educatieve doeleinden	74
> 4.4.3.	Symbolisch gebruik van de Stadsmonitor	78
> 4.5.	<i>Met welke houding?</i>	78
> 4.6.	<i>'Cyclisch gebruik' en trendbreuk</i>	81
> 4.7.	<i>Institutionele factoren</i>	82
> 4.7.1.	Strategische capaciteiten binnen de stadsorganisatie	83

> 4.7.2. Politieke cultuur	90
> 4.7.3. Ambtelijke cultuur	93
5. Conclusies en discussie	97
> 5.1. <i>Conclusies</i>	97
> 5.2. <i>Discussie</i>	100
> 5.2.1. Belang van de visiematrix?	100
> 5.2.2. Welke sturingsbenadering?	102
> 5.2.3. Schaal: ook wijkniveau en/of stadsregionaal niveau?	103
> 5.2.4. En de externe context?	104
> 5.2.5. Op de politieke agenda?	105
> 5.3. <i>Beleidsaanbevelingen</i>	106
> 5.3.1. Hoe het gebruik bevorderen?	107
> 5.3.2. Niveau van omgevingsanalyse overstijgen?	107
> 5.3.3. Ondersteuning voor een synthese-instrument?	108
> 5.4. <i>Suggesties voor verder onderzoek</i>	109
Referenties	111

Managementsamenvatting

Dit onderzoek naar het gebruik van de Stadsmonitor is uitgevoerd door middel van drie kwalitatieve case studies. Aan de hand van diepgaande gesprekken met vijftientig sleutelpersonen uit drie Vlaamse steden hebben wij het **gebruik van de Stadsmonitor in beeld** gebracht. De tussentijdse resultaten uit deze drie case studies werden grotendeels bevestigd op een workshop met vertegenwoordigers van de stedenstuurgroep, een orgaan waaraan politieke en ambtelijke vertegenwoordigers van dertien Vlaamse centrumsteden en het Vlaams stedenbeleid deelnemen.

Dit onderzoek heeft een ‘breed’ zicht op het gebruik van de Stadsmonitor opgeleverd, waardoor we ook de relatie met de beleidscontext in elke stad belicht hebben. Aan de hand van deze kwalitatieve onderzoeksbenadering kunnen wij **gelijkenissen en verschillen in het gebruik van de Stadsmonitor** vaststellen in verschillende Vlaamse centrumsteden. Zo brengen wij onder meer de verschillen in het gebruikspatroon in relatie met de historische en specifieke bestuurskundige context van elke stadsorganisatie. De mate waarin de context een rol speelt in het gebruik van de Stadsmonitor wordt mee bepaald door enkele interne institutionele elementen in de stadsorganisatie, zoals de strategische capaciteiten, samen met de politieke en ambtelijke cultuur. Uit de vergelijking van deze verschillende verhalen zien wij wel gelijkaardige mechanismen of patronen opduiken, waarbij telkens dezelfde actoren, hun drijfveren en houding een belangrijke factor vormen in het gebruik van de Stadsmonitor in Vlaamse steden.

Daarnaast zien wij een **gelijkaardige evolutie** in het gebruik van de Stadsmonitor in Vlaamse steden. Tijdens de afgelopen 10 jaar wordt de Stadsmonitor in toenemende mate gebruikt, vooral in een beperkt aantal onderdelen (departementen/diensten) van de Vlaamse stadsorganisaties. Na de publicatie van elke editie stellen wij telkens een toename vast. In de meeste steden doet zich een trendbreuk voor ten gevolge van de invoering van bovenlokale instrumenten, zoals de BBC-procedure of de Stedenfondsrapportage. Daardoor zien wij systematisch stadsmonitor-

indicatoren opduiken in de meeste onderdelen uit het BBC-traject of de stedenfondsrapporten.

Deze onderzoeksresultaten geven ons ook een basis om uitspraken te doen over het complexe verband tussen een set van duurzaamheidsindicatoren en het strategisch beleid van Vlaamse stadsorganisaties. De belangrijkste vaststellingen over de **betekenis van de Stadsmonitor voor het stedelijk beleid** zetten wij hier op een rij.

Ten eerste stellen we vast dat sommige indicatoren uit de Stadsmonitor gebruikt worden om het **strategisch belang in te schatten van de ruimere context voor een overkoepelende beleidsstrategie** van een stadsorganisatie. Zowel in Kortrijk als in Hasselt gebruiken sleutelpersonen indicatoren over migratie, demografische evoluties, wonen en tevredenheid over stedelijke voorzieningen (zowel uit de Stadsmonitor als uit andere bronnen) om te wijzen op het belang van stadsregionale dynamieken voor de levenskwaliteit en duurzaamheid van de betrokken centrumsteden.

Ten tweede stellen wij ook vast dat de Stadsmonitor gebruikt wordt voor strategievorming in bepaalde sectoren van het stedelijk beleid. Daarbij zien wij dat sommige stadsmonitorindicatoren gebruikt worden **om sectorale omgevingsanalyses ‘breder’ te stofferen**. Meer aandacht wordt dan besteed aan belendende domeinen of horizontale thema’s, zoals sociale, ecologische, ruimtelijke of participatieve aspecten van een bepaald sectoraal beleidsoptreden. In Turnhout werden demografische en sociale indicatoren gebruikt om het thema ‘gelijke kansen’ te introduceren in de omgevingsanalyse voor het cultureel beleid. De stad en het OCMW van Turnhout hebben samen ook de omgevingsanalyse van het lokaal sociaal beleid ruimer opgevat door gebruik te maken van indicatoren over zorg, armoede en gelijke kansen. Die indicatoren zijn dan deels afkomstig uit de Stadsmonitor. Ook in Kortrijk gebruiken sommige leidende ambtenaren demografische en sociale indicatoren om hun collega’s te overtuigen om hun omgevingsanalyses voldoende breed op te maken.

Ten derde geven vooral lage scores van indicatoren uit de Stadsmonitor aanleiding tot **rechtstreeks overheidsoptreden** met het oog op bijkomende punctuele overheidsinterventies of een algemeen vernieuwend overheidsbeleid. Zo werden in Kortrijk bijkomende dossiers over fietsveiligheid,

openbaar buurtgroen en kinderopvang opgestart naar aanleiding van lage scores van de respectieve indicatoren uit de Stadsmonitor. In Turnhout heeft de editie 2011 van de Stadsmonitor een algemene vernieuwing van het veiligheids- en netheidsbeleid met zich meegebracht.

Ten vierde stellen we vast dat sommige leidende ambtenaren gebruik maken van hoog scorende indicatoren uit de Stadsmonitor om **bestaande strategische opties of beleidsvisies te onderbouwen**. Zo bevestigen sommige indicatoren uit de Stadsmonitor in Hasselt de strategische optie op het domein van vrije tijd, sport en cultuur voor een decentralisatie van sportinfrastructuur en ontmoetingscentra. Ook nog in Hasselt gebruikt de dienst 'ruimte' de Stadsmonitor om integrale masterplanning van ruimtelijke vraagstukken te onderbouwen. In Turnhout zou de Stadsmonitor de inbreidingsvisie van het stedenbouwkundig en ruimtelijk beleid bevestigen.

Het gebruik van de Stadsmonitor leidt niet alleen tot direct overheids-ingrijpen, maar heeft, ten vijfde, ook een **onrechtstreekse impact op het beleid**, dat minstens even belangrijk is. Elke indicator van de Stadsmonitor is op zich een stimulans om rekening te houden met externe evoluties in de stedelijke samenleving en de beleving van de inwoners. Zowel voor politici als ambtenaren vormen die indicatoren een uitdaging om de omgevingsgerichtheid van een stadsorganisatie te versterken én in de bedrijfscultuur te verankeren. Daarom gebruiken ze die indicatoren in tal van vormingsmomenten om verschillende doelgroepen te sensibiliseren over de finaliteit van het stedelijk beleid, namelijk de stedelijke leefkwaliteit en duurzaamheid.

Voorgaande vaststellingen wijzen op de groeiende betekenis van de Stadsmonitor voor het stedelijk beleid van Vlaamse stadsorganisaties. Enerzijds stimuleert de Stadsmonitor vele vormen van omgevingsgerichtheid, maar anderzijds heeft de interne institutionele omgeving (binnen de contouren van de stadsorganisaties) een belangrijke invloed op het gebruik van die Stadsmonitor. De belangrijkste van deze institutionele factoren zetten wij hier ook kort op een rij. Wanneer, ten eerste, een stadsorganisatie beschikt over formele **structuren voor data-management** beschikt, dan zal men de Stadsmonitor meer gebruiken. Medewerkers uit een data-cel (Kortrijk) of een meet- en weet-cel (Gent) zijn dikwijls

ambassadeurs van de Stadsmonitor (zowel over visie als over indicatoren) bij andere stedelijke departementen of diensten. Informele netwerken zoals het data-netwerk (Kortrijk) of een meet- en verbeterwerkgroep (Turnhout) kunnen die ambassadeursfunctie ondersteunen.

Een tweede, maar even centrale institutionele factor is de **houding van de politici**. Zij zien de Stadsmonitor vooral als ‘machtsbron’, omdat zij die indicatoren (zeker de subjectieve) blijven zien als een ‘rapport’, met goede en slechte punten voor hen en hun beleid. Uit indicatoren met hoge scores kunnen ze macht en aanzien halen, door ze regelmatig te vermelden in toespraken of persmededelingen. Indicatoren met lage scores kunnen hun macht schaden, waardoor ze zich genoodzaakt zien om de nodige overheidsinterventies te organiseren. In één stad zien wij een uitzonderlijk signaal van politici, die een volwassen houding tegenover de Stadsmonitor innemen en het meetinstrument zien als een set van omgevingsindicatoren die de externe realiteit van de stedelijke omgeving in kaart brengen. Welk effect zou de algemene verspreiding van zo’n volwassen omgang met externe data op het gebruik van de Stadsmonitor kunnen hebben?

Het gebruik van de Stadsmonitor wordt even sterk bepaald door de **strategische capaciteiten van leidende ambtenaren**. Deze derde cruciale institutionele factor wordt in de praktijk vertaald naar gelang van het type van leiderschapstijl. In een vernieuwende, meer ondernemende ambtelijke cultuur willen leidende ambtenaren formeel inspelen op relevante externe evoluties, waarbij men beroep doet op data (o.a. uit de Stadsmonitor) om de noodzakelijk geachte organisatieveranderingen (ook op vlak van datamanagement) door te voeren. In een traditionele, meer organische ambtelijke cultuur zullen leidende ambtenaren meer ruimte geven aan betrokken ambtenaren om informeel in te spelen op externe ontwikkelingen, waardoor men dikwijls minder beroep doet op data, maar meer het buikgevoel laat spreken om het stedelijk beleid in de gewenste richting te laten bijsturen.

De toenemende **professionalisering van ambtenaren** doet de nood aan objectivering van het eigen beleidsdomein groeien, waardoor het gebruik van data (o.a. uit de Stadsmonitor) in de hand wordt gewerkt. Daardoor vormt die professionalisering een vierde belangrijke institutionele factor in het gebruik van de Stadsmonitor. Die professionalisering doet ook de roep

ontstaan naar een allesomvattende platform voor lokale statistieken. Dit zijn legitieme verwachtingen, maar betrokkenen kunnen ze niet op de Stadsmonitor projecteren. Het onderzoek bevestigt de Stadsmonitor in zijn rol als synthese-instrument, dat bestaat uit een selecte en strategische set van indicatoren die relevant zijn voor de leefbaarheid en duurzaamheid van een Vlaamse centrumstad.

Tenslotte stellen wij ook vast dat de **betrokkenheid van de ambtenaren** (hoe hoog ze ook opgeleid zijn of hoe professioneel ze ook ingesteld zijn) een belangrijke factor is in het strategisch gebruik van de Stadsmonitor in functie van een leefbare en duurzame Vlaamse stad. Uit gesprekken met deelnemers aan de informele werkgroep ‘meten & verbeteren’ in Turnhout of het data-netwerk in Kortrijk bleek dat de meeste zich sterk betrokken voelden bij de leefbaarheid (op sociaal, ruimtelijk, welzijnsvlak, enz.) en toekomst van hun stad. Die betrokkenheid zorgt voor het strategisch gebruik van data, zodat die omgevingsindicatoren beleidskeuzes onderbouwen die de leefbaarheid en/of duurzaamheid van de eigen stad ten goede komen.

Boven vernoemde vaststellingen wijzen op een interactie in twee richtingen tussen de Stadsmonitor enerzijds en het stedelijk beleid van Vlaamse stadsorganisaties anderzijds. Daar waar de institutionele voorwaarden gunstig zijn zullen ambtenaren en politici de Stadsmonitor meer gebruiken. In andere steden zal dat minder het geval zijn. Waardoor sterk ontwikkelde steden (qua strategische capaciteiten) nog een grotere voorsprong zullen uitbouwen en de zwakste op grotere afstand zullen proberen volgen. Daarom dient het Vlaams stedenbeleid de stadsbesturen sterker te ondersteunen bij de implementatie van de Stadsmonitor. Bovendien adviseren wij ook om de Stadsmonitor verder te blijven ontwikkelen, zowel op het vlak van data-ontwikkeling naar de opmaak van bijkomende indicatoren als naar de vertaalslag van omgevingsanalyse naar beleidsadvisering. Kortom, de betekenis van de Stadsmonitor moet niet alleen blijven groeien voor de mensen in het veld van het data-management, maar voor iedereen die betrokken is bij de leefbaarheid en duurzaamheid van de eigen stad en de Vlaamse steden in het algemeen.

1. Inleiding

> 1.1. Situering van de stadsmonitor

De Stadsmonitor moet gesitueerd worden in het vernieuwend beleidskader van het Vlaams stedenbeleid van rond de eeuwwende. Dat Vlaams stedenbeleid was afgestapt van een centrale blauwdrukplanning en wilde op een volwassen manier samenwerken met de stadsbesturen om de leefbaarheid te bevorderen, de dualiteit te verminderen en de lokale bestuurlijke vernieuwing te stimuleren. Vanuit het Stedenfonds en met tal van andere beleidsinstrumenten werden middelen voorzien om programma's en projecten op te zetten met het oog op het realiseren van die strategische doelstellingen inzake leefbaarheid, dualiteit en bestuurlijke vernieuwing. In dit beleidskader wou men de nodige instrumenten om het verantwoordingsdebat te onderbouwen en heeft men de opdracht gegeven om een stadsmonitor te ontwikkelen. Dat verantwoordingsdebat werd levendig gemaakt door visitatiecommissies op te zetten. En daarbij konden alle belanghebbenden gebruik maken van indicatoren die konden wijzen op goede of slechte evoluties inzake leefbaarheid, dualiteit of bestuurlijke vernieuwing.

Na een verkennende onderzoeksfase werd in de begeleidingsgroep en stedenstuurgroep (met politieke en ambtelijke vertegenwoordigers van alle steden) eind 2001 een werkdefinitie van de Stadsmonitor afgesproken. Daarbij werd de focus van de Stadsmonitor meer gericht op het lokale bestuurlijke niveau, zonder het centrale bestuursniveau uit het oog te verliezen:

- Het is een meet-, leer- en communicatie-instrument op strategisch niveau gericht voor alle actoren betrokken bij diverse vormen van stedelijke ontwikkeling,
- De Stadsmonitor bevat een visie op een leefbare en duurzame stad, plus de vertaling ervan in omgevingsindicatoren, die de daarvoor relevante maatschappelijke fenomenen beschrijven

- En het instrument dient om de kwaliteit van het strategisch debat en beleid te verbeteren en dat van alle relevante actoren, in het bijzonder van het stadsbestuur.

> 1.2. Ontwikkeling op twee sporen

De stadsmonitor is ontwikkeld in de context van het Vlaams stedenbeleid. ‘Vanuit Brussel’ wou men het verantwoordingsdebat in de stad stimuleren. Het was de verwachting dat indicatoren (en relevante prioriteiten uit de visie) voor input konden zorgen in het stedelijk debat. In dat beleidsdebat konden ook elementen en factoren in beeld gebracht worden die betrekking hadden op de interne werking en organisatorische context van elk stadsbestuur. Daarom werd ervoor geopteerd om de Stadsmonitor op twee sporen te ontwikkelen. Op het technisch-instrumentele spoor werden op een visiegedreven manier een set van indicatoren ontwikkeld die het gewenste toekomstbeeld van een leefbare en duurzame stad in concrete parameters vertaald hebben. Die Stadsmonitor werd in drie fasen opgemaakt. In de eerste stap werd een visiematrix ontwikkeld die de containerconcepten van leefbaarheid en duurzaamheid systematisch in herkenbare (beleids-)termen vertaalde. In een tweede stap werden die elementen (of intenties) uit die visiematrix vertaald in relevante en interpreteerbare indicatoren. Beide stappen werden gezet met participatie van alle belanghebbenden uit de betrokken steden, Vlaamse overheidsdepartementen, maatschappelijk middenveld en academische wereld. In de laatste stap werden zoveel mogelijk indicatoren van de nodige data voorzien. Die data kwamen van centrale databronnen (op Vlaams of federaal niveau), een representatieve survey op stadsniveau en stedelijke databronnen. (Block, De Rynck, Vallet, & Van Assche, 2005; Van Assche, Block, De Rynck, & Reynaert, 2007)

Naast het eerste spoor voor de ontwikkeling van een beleidsinstrument werd op een tweede spoor ook onderzoek verricht naar de implementatie van dat beleidsinstrument. In dat onderzoek staat het in kaart brengen van de beleids- en bestuurskundige context van 4 steden (Antwerpen, Leuven, Mechelen en Oostende) waarin de Stadsmonitor zal gebruikt worden centraal. Dit exploratief onderzoek heeft met kwalitatieve methodes het functioneren van stadsorganisaties in beeld gebracht. Het leidt tot het

inzicht dat een omgevingsscanner (zoals de Stadsmonitor) terecht komt in een complexe, institutionele context. Het resulteert in een reeks institutionele contextfactoren die een bepaalde invloed op het potentieel gebruik van de Stadsmonitor kunnen uitoefenen. Dit onderzoek wijst op een aantal interne factoren (binnen een stadsorganisatie), maar ook op externe factoren (in een ruimer beleidsnetwerk). Zo zou de ontwikkeling van de capaciteiten inzake strategiebepaling en datamanagement belangrijk zijn voor de mate waarin de Stadsmonitor gebruikt wordt. Ook de vernieuwing van de politieke en ambtelijke cultuur daarin zou meespelen. Bovendien kan de samenwerking van stadsorganisaties met andere besturen (lokaal of centraal) inzake datamanagement mee een invloed hebben op het gebruik van die Stadsmonitor (Vallet, De Rynck, & Block, 2005). Betrokken onderzoekers leken eerder geneigd om sceptisch te staan tegenover de implementatie van de Stadsmonitor. Begrijpelijk toen, maar hoe is de situatie nu? Is de context in de stadsorganisatie zodanig veranderd in het afgelopen 10 jaar dat het gebruik van de Stadsmonitor nu in het stedelijk beleid (op bepaalde delen ervan) is doorgedrongen?

> 1.3. Nood aan inzichten over het gebruik van de Stadsmonitor

Van bij de ontwikkeling van de Stadsmonitor was er aandacht voor de implementatie van dit beleidsinstrument. In eerste instantie richtte de aandacht zich vooral op het actualiseren en verder ontwikkelen van de indicatorenset. Zonder decretale basis was de opmaak van nieuwe edities telkens afhankelijk van de politieke wil van de opeenvolgende Vlaamse ministers voor stedenbeleid. De afgelopen drie Vlaamse ministers voor stedenbeleid (Paul Van Grembergen, Marino Keulen en Freya Van den Bossche) beslisten wel om telkens één of meerdere edities van de Stadsmonitor te laten opmaken. Misschien speelde het gebruik van de website over de Stadsmonitor daarin wel een rol: het aantal raadplegingen liep op tot een 100.000-tal. Ook de huidige minister voor stedenbeleid (Liesbeth Homans) heeft beslist om voor nieuwe edities van de Stadsmonitor te zorgen.

Afgelopen jaren groeide de interesse om na te gaan hoe het zat met het effectieve gebruik van de Stadsmonitor in de Vlaamse steden. Na 10 jaar en

4 edities zijn er eindelijk middelen gevonden om een kortlopend en verkennend onderzoek daarnaar uit te voeren. Dat onderzoek situeert zich in het kader van het Steunpunt voor Beleidsrelevant Onderzoek inzake de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen (SBOV-steunpunt). Het onderzoek is gericht op de verkenning van het gebruik van die Stadsmonitor. Dit exploratief en kwalitatief onderzoeksopzet wil betrouwbaar materiaal over dat gebruik van die Stadsmonitor verzamelen. Daarmee willen wij een aantal onderzoeksvragen beantwoorden. Wie gebruikt de Stadsmonitor? Waarom? Met welke houding? In welke context?

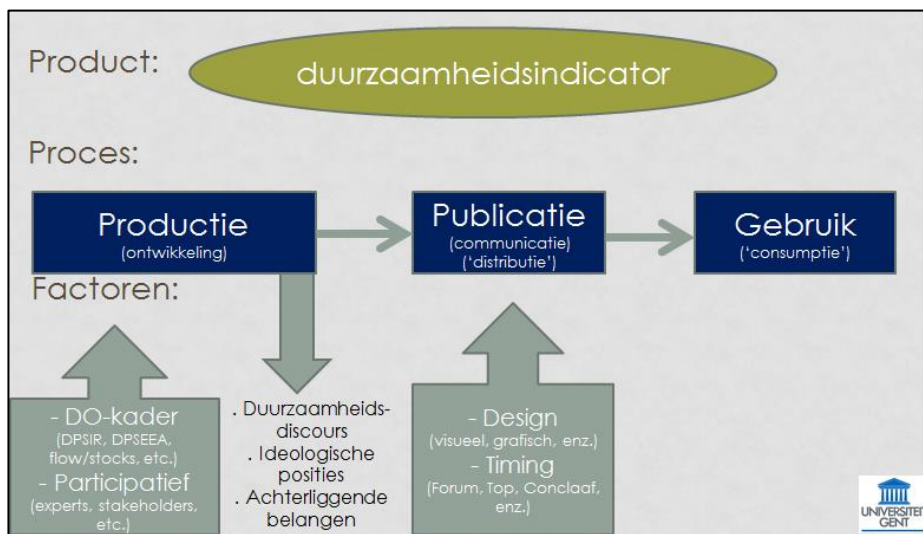
Dit SBOV-onderzoek wil echter ook trachten een bijdrage te leveren aan de theorie over het complexe verband tussen beleid en duurzaamheids-indicatoren. Welk impact kan het gebruik van de Stadsmonitor op het stedelijk beleid hebben? Of moeten wij niet veeleer oog hebben voor de institutionele factoren, die én het beleid én het gebruik van de Stadsmonitor beïnvloeden?

2. Literatuur over gebruik van duurzaamheidsindicatoren

> 2.1. Diverse soorten van gebruik van duurzaamheidsindicatoren

We zijn op zoek gegaan naar literatuur over duurzaamheidsindicatoren, omdat de Stadsmonitor bestaat uit een verzameling indicatoren, die gekoppeld zijn aan een duurzaamheidsvisie op de Vlaamse centrumstad. Daarbij hebben we vooral die literatuur geselecteerd die betrekking had op de relatie tussen indicatoren en beleid. Uit de nadere verkenning van die literatuur bleken veel casestudies uitgevoerd te zijn naar de ontwikkeling of productie van duurzaamheidsindicatoren (Steinberger, 2008). Daarbij werd gewezen op het belang van een duurzaamheidsvisie of denkkader om tot bruikbare indicatoren te komen. De bruikbaarheid zou ook bevorderd worden door de opmaak ervan participatief aan te pakken. Andersom, zou de ontwikkeling van indicatoren ook een licht werpen op diverse vormen van duurzaamheidsdiscours, die zich in de samenleving aftekenen (Rydin, 2007). Daarnaast worden heel wat stellingen verkondigd over het belang van design en communicatie over duurzaamheidsindicatoren, met het oog op het beter informeren van beleidsmedewerkers en besluitvormers (Hezri & Dovers, 2006). Kortom, deze onderzoekers stellen dat de ontwikkeling en het design van indicatoren belangrijke factoren zijn om het gebruik van indicatoren te bevorderen, maar leren ons weinig of niets over het gebruik van indicatoren. Zie onderstaande figuur.

Figuur: Literatuuroverzicht van relatie tussen indicatoren en beleid



Het onderzoek naar het verband tussen beleid en duurzaamheidsindicatoren is schaars (Bell & Morse, 2001; Dhakal & Imura, 2003). Er is ook weinig literatuur beschikbaar met resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar het effectief gebruik van duurzaamheidsindicatoren door beleidsmensen. Een Fins onderzoek brengt interessante inzichten aan voor een benadering van het gebruik van de Stadsmonitor (Rosenström, 2006). Daarnaast zijn een paar andere onderzoeken die aanvullende inzichten opleveren, zowel over ontwikkeling als gebruik van duurzaamheidsindicatoren (Asthleithner, Hamedinger, Holman, & Rydin, 2004; Rydin, 2007).

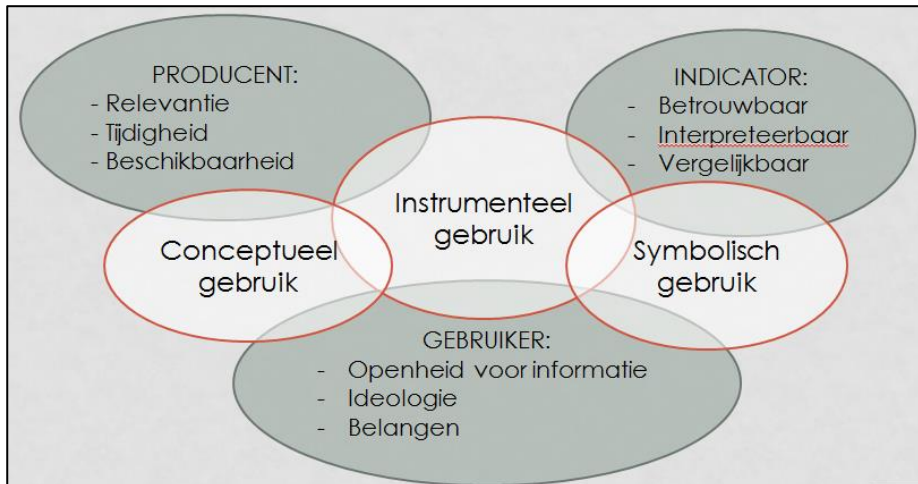
Op basis van expertise inzake beleidsevaluatie komt het onderzoek van Rosenström tot drie soorten gebruik van duurzaamheidsindicatoren. Zij spreekt van **instrumenteel gebruik** wanneer de indicatoren gebruikt worden als basis voor gedragsverandering, of voor beleidsinterventies die op gedragsverandering mikken. Zo kan de overheid bijvoorbeeld een indicator over elektriciteitsconsumptie gebruiken om het gedrag inzake elektriciteitsverbruik van desbetreffende doelgroepen bij te sturen. Of cijfers over verkeersslachtoffers gebruiken om het beleid inzake verkeersveiligheid te versterken.

Daarnaast spreekt Rosenström over **conceptueel gebruik** van duurzaamheidsindicatoren, waarbij ze gebruikt worden als instrumenten voor mentaliteitswijziging (sensibilisering of bewustwording), zonder dat daarom verwacht wordt dat het gedrag zelf wordt veranderd. In dit verband kan verwezen worden naar de ecologische voetafdruk, die bij uitstek gebruikt worden voor educatieve doeleinden. Zij zelf geeft het voorbeeld van een indicator betreffende de datum waarop een bekende Finse rivier jaarlijks ijsvrij wordt. Deze tijdsreeks van enkele honderden jaren zou de houding van politici ten aanzien van de klimaatproblematiek sterk veranderd hebben. Tenslotte vermeldt zij ook het **symbolisch gebruik** van duurzaamheidsindicatoren, wanneer ze gebruikt worden om het bestaande beleid te legitimeren (en om anderen van de legitimiteit van dat beleid te overtuigen). Zo worden bijvoorbeeld heel wat indicatoren uit het LITMUS- en het PASTILLE-project gebruikt om het gevoerde beleid te legitimeren (Astleithner et al., 2004; Rydin, 2007). Kortom, duurzaamheidsindicatoren zijn welgekomen instrumenten voor beleidsmensen, die er op drie verschillende manieren kunnen van gebruik maken (Rinne, Lyytimäki, & Kautto, 2013), al merken we op dat deze vormen van gebruik in de praktijk door elkaar (kunnen) lopen.

In haar onderzoek naar het gebruik van duurzaamheidsindicatoren in het nationaal beleid in Finland stelt Rosenström dat het soort gebruik afhankelijk is van de interactie tussen drie 'actoren', namelijk de indicator zelf, de producent en de gebruiker. Zij stelt ook dat die duurzaamheidsindicatoren slechts instrumenteel zullen gebruikt worden wanneer de drie actoren 'samenvallen'. Vandaar het belang van co-productie van indicatoren, waarbij zowel producten als gebruiker betrokken zijn. Volgens haar wordt de interactie tussen de drie actoren bepaald door de mate waarin ze aan bepaalde criteria voldoen. Zo moeten de indicatoren geëvalueerd worden op basis van criteria inzake betrouwbaarheid, eenvoud (of interpreteerbaarheid) en vergelijkbaarheid (zowel in de tijd als in de ruimte). Daarnaast moeten de producenten een duurzaamheidsindicator als een goed product afleveren. Daarvoor dient het te voldoen aan de criteria van relevantie, tijdigheid (actualiteit én in een vroege fase van het beleidsplanningsproces) en beschikbaarheid (of bereikbaarheid). Tenslotte moeten de gebruikers een voldoende openheid voor de externe omgeving en informatie daarover aan de dag leggen. Die openheid zou kunnen afhangen van hun ideologie (of houding) en de belangen die ze vertegenwoordigen (of maatschappelijke positie waarin ze zich bevinden). Kortom, volgens

Rosenström zou het instrumenteel gebruik van duurzaamheidsindicatoren zeer uitzonderlijk plaats vinden. Daarenboven zou alle soorten gebruik van duurzaamheidsindicatoren ook afhankelijk zijn van de context waarin die actoren zich bevinden (Astleithner et al., 2004). Deze onderzoekers uit Wenen en Londen wijzen erop dat de politieke en ambtelijke cultuur van lokale overheidsorganisaties mee de ontwikkeling en het gebruik van indicatoren bepalen.

Figuur: Drie soorten indicatorengebruik



Bron: Rosenström, 2006, p9

De verwerking van de literatuur heeft geleid tot de stelling dat het gebruik van de Stadsmonitor vooral afhankelijk zal zijn van de gebruikers en de context waarin zij het instrument gebruiken. Zoals gezegd bestaat de Stadsmonitor uit een set van duurzaamheidsindicator, die in co-productie werden opgemaakt. De toekomstige gebruikers (het Vlaams stedenbeleid en de Vlaamse centrumsteden) hebben de opdracht gegeven aan een onderzoek consortium van de Universiteit Gent en de Hogeschool Gent. In het opmaakproces van die duurzaamheidsindicatoren hebben de producenten en gebruikers samen de kwaliteitscriteria van de duurzaamheidsindicatoren bepaald. En dat zijn volgende: betrouwbaarheid

van de data, relevantie en interpreteerbaarheid van elke indicator (in het licht van een leefbaarheids- en duurzaamheidsvisie op de generieke Vlaamse centrumstad), vergelijkbaarheid (in tijd en ruimte), tijdigheid (zowel met het oog op de inpasbaarheid in strategische en beleidsvoorbereidende processen) en actualiteit (het recente karakter van de gegevens) en de beschikbaarheid (de online publicatie van de indicatorenfiches). Deze kwaliteitscriteria zijn vergelijkbaar met de criteria, die vermeld worden in het producent- en indicatorluik van het schema van Rosenström. Deze kwaliteitscriteria zijn noodzakelijke voorwaarden voor het gebruik van de Stadsmonitor. De kwaliteit van de indicatoren uit de Stadsmonitor moet m.a.w. aan hoge kwaliteitscriteria voldoen vooraleer ze in de praktijk van stedelijke strategische processen en beleidsvoorbereiding kunnen gebruikt worden. Het effectief gebruik hangt ook af van de gebruiker zelf, namelijk de attitude ten aanzien van de stedelijke omgeving, de ideeën over leefbaarheid en duurzaamheid en de concrete belangen (die samenhangen met de maatschappelijke positie van politici of ambtenaren). Deze criteria zijn vergelijkbaar met deze die vermeld worden in het gebruikersluik van het Rosenström-schema. Daarnaast hangt het gebruik van de Stadsmonitor ook af van de context waarin de gebruikers zich bevinden. Uit deze stellingen over het gebruik van de Stadsmonitor leiden wij een aantal onderzoeksvragen af.

> 2.2. Centrale onderzoeksvragen

Met dit onderzoek naar het in kaart brengen van het gebruik van de Stadsmonitor begeven wij ons op redelijk onontgonnen terrein. Ook het buitenlands onderzoek heeft het gebruik van duurzaamheidsindicatoren binnen lokale overheidsorganisaties enkel in een aantal geïsoleerde projecten in beeld gekregen (Astleithner et al., 2004; Rydin, 2007). Dit onderzoek neemt dan ook de vorm aan van een exploratieve studie, waarvoor wij materiaal willen verzamelen over het gebruik van de Stadsmonitor zelf. En dat materiaal moet antwoord bieden op een aantal centrale vragen:

- Wie gebruikt de stadsmonitor in Vlaamse centrumsteden?
- Waarom? Met welk doel?
- Met welke houding gebruiken die actoren de Stadsmonitor?
- Welke factoren beïnvloeden dat gebruik?
- Is een evolutie merkbaar in het gebruik van de Stadsmonitor?

> 2.3. Onderzoeksaanpak

Dit exploratief onderzoek voeren wij vooral uit op basis van de richtlijnen voor de toepassing van kwalitatieve methodes (Miles & Huberman, 1994; Wester, 1995). Het materiaal voor dit onderzoek werd verzameld door middel van 25 diepte-interviews met sleutelfiguren uit drie steden. De selectie van de steden werd in overleg met het begeleidingscomité uitgevoerd. Criteria die een rol speelden bij de selectie van de centrumsteden hadden betrekking op politieke stabiliteit, de aanwezigheid van de wijksurvey en de interesse in het onderzoek voor de eigen stad. Uiteindelijk werden Hasselt, Kortrijk en Turnhout als casestudies voor dit verkennend onderzoek gekozen.

Tabel: Overzicht van gesprekken in case studie steden

Waar?	Hasselt	Kortrijk	Turnhout
Wanneer?	14 en 21 oktober	24 en 25 september	7 en 15 oktober
Politicus	1	1	1
Leidend ambtenaar	3	3	5
Ambtenaar middenkader	5	3	3
Totaal	9	7	9

Voor elke weerhouden stad werd een contactpersoon aangeduid, die ook in de stedenstuurgroep betrokken is. Op basis van telefonische contacten hebben die contactpersonen sleutelpersonen gesuggereerd. Zoals gevraagd waren die potentiële respondenten vertegenwoordigers van het politieke niveau, de groep van leidende ambtenaren en de groep van ambtenaren uit het middenkader. Het bleek moeilijk om sleutelpersonen uit het maatschappelijke middenveld te vinden. Na ruggenspraak met het begeleidingscomité werd afgesproken om louter personen van binnen de stadsorganisatie te interviewen. De contactpersonen in elke stad (of hun medewerker/ster) hebben dan de weerhouden sleutelpersonen gecontacteerd, afspraken voor een gesprek vastgelegd en een interviewlokaal gereserveerd binnen de kantoren van de stadsorganisatie.

Het via de gesprekken verkregen materiaal werd als tussentijds resultaat op een workshop voorgesteld. Daarvoor werden alle 13 Vlaamse centrumsteden uitgenodigd. Voor acht ervan namen één of twee vertegenwoordigers deel aan die workshop. Daarin werd gevraagd of ze zich herkenden in de grote lijnen van de tussentijdse resultaten. Daarnaast werden ook ideeën besproken om het gebruik van de Stadsmonitor te bevorderen.

Gelet op de kwalitatieve onderzoeksmethodes is het belangrijk om erop te wijzen dat het onderzoeksmateriaal bestaat uit reconstructies van verhalen over het gebruik van de Stadsmonitor op basis van herinneringen van direct betrokkenen. Omwille van de geïnformeerde keuze van de sleutelpersonen zijn het allemaal respondenten met de nodige ervaring met het gebruik van de Stadsmonitor zelf en hebben zij het gebruik van de Stadsmonitor gereconstrueerd op basis van de eigen ervaringen ermee. De betrouwbaarheid van het verkregen onderzoeksmateriaal is aanzienlijk aangezien een tiental gesprekken per stad hebben plaats gevonden. Tijdens de gesprekken werd dikwijls, vanuit een andere invalshoek, verder gebouwd op verhalen uit andere gesprekken. Of werden bijkomende vragen gesteld op basis van verschillen tussen gereconstrueerde verhalen, waardoor misverstanden uit de weg werden geruimd, mechanismen werden blootgelegd en de verhalen een zekere diepgang kregen.

3. Gebruik van de stadsmonitor

In dit hoofdstuk presenteren wij het basismateriaal dat in dit onderzoek naar het gebruik van de Stadsmonitor werd verzameld. In de drie eerste punten van dit hoofdstuk wordt het materiaal uit de interviews per stad weergegeven. Het materiaal is een eerste keer verwerkt met het oog op het beantwoorden van de onderzoeksvragen, namelijk wie gebruikt de Stadsmonitor, waarom, in welke context en evolueert dat gebruik? In het laatste punt van dit hoofdstuk worden de resultaten van de workshop toegelicht.

> 3.1. Hasselt

> 3.1.1. *Welk gebruik door wie?*

Hasselt blijft hoog scoren in de Stadsmonitor. Politici maken symbolisch gebruik van die indicatoren met hoge scores. Ambtenaren maken sporadisch gebruik van indicatoren uit de Stadsmonitor in functie van diverse vormen van beleidsvoorbereiding.

*‘We hebben de Stadsmonitor voorgesteld binnen de partij. En we hebben erop gewezen dat Hasselt een sterker groeiende stad is dan verwacht werd. Er komen ongeveer 1000 inwoners per jaar bij. En daarbij hebben wij erop gewezen dat Hasselt goede cijfers haalt voor de meeste van de indicatoren in de Stadsmonitor. Daarmee willen wij de **partijleden blijven stimuleren om de leefkwaliteit in de stad hoog te houden.***’ (Schepen Hasselt, 2014)

*‘Als schepen ga ik ongeveer vier keer per week gaan **speechen**. Dikwijls gebruik ik dikwijls data uit de Stadsmonitor. Tussen haakjes: de burgemeester verwijst ook dikwijls naar de Stadsmonitor in haar speeches. En bij mijn toelichting kan ik zeggen: ‘Ik sta hier niet alleen praatjes te maken, maar de objectieve cijfers leveren de bewijzen, bijvoorbeeld voor de tevredenheid over het cultureel aanbod.’ Zo wil ik de toehoorders, bijvoorbeeld op de cultuurbeurs, stimuleren en motiveren om fier te zijn*

op de stad en het culturele leven. Daarbij helpt het natuurlijk dat Hasselt hoge scores haalt op de meeste culturele indicatoren uit de Stadsmonitor.' (Schepen Hasselt, 2014)

'Een keer heb ik als politicus stappen ondernomen n.a.v. een relatief mindere score. Op de terugweg na de presentatie van de editie 2011 (in Roeselare) werd ik al gebeld door de pers met de vraag of ik al kon reageren op de daling van het vertrouwen in het stadsbestuur. Dat was inderdaad sinds de editie van 2008 sterk gedaald. Daarop is een persmededeling opgesteld, waarbij enkele andere indicatoren met een hoge score ook in beeld gebracht werden. Zo wilden wij de media wijzen op de context van die negatievere score, maar daar hadden de journalisten weinig oog voor.' (Schepen Hasselt, 2014)

*'De Stadsmonitor is een goed werkinstrument gebleken, maar het **staat niet alleen**. In het kader van het Vlaams stedenbeleid is ook de rol van de stedenstuurgroep en het sectorale overleg tussen centrumsteden heel belangrijk. Het is de manier van werken in de stedenstuurgroep die ik zeer nuttig vind. Het is een plek voor discussie en open dialoog met deelnemende steden. Door de ervaringsuitwisseling in de stedenstuurgroep enerzijds en door de inschatting van de omstandigheden in de eigen stad (o.a. door de Stadsmonitor) kunnen wij het maatwerk in onze beleidsaanpak bevorderen. Ook met het sectoraal overleg tussen de centrumsteden op het vlak van het flankerend onderwijsbeleid heb ik goede ervaringen. Bijvoorbeeld voor de aanpak van anderstalige nieuwkomers zitten we in hetzelfde schuitje zoals de andere steden, zodat wij zeer gericht ervaringen kunnen uitwisselen, zonder zelf het warm water te moeten uitvinden.'* (Schepen Hasselt, 2014)

*'Ambtenaren gebruiken de Stadsmonitor eerder voor het onderbouwen van het beleid. Leidende ambtenaren gaan beleidsplannen voorbereiden door o.a. data uit de Stadsmonitor op te nemen in hun **omgevingsanalyse**. Diensthoofden maken ook meer gebruik van cijfers (o.a. uit de Stadsmonitor) bij de uitwerking van hun dossiers. Er is een wisselwerking tussen politici en ambtenaren. Zij zorgen voor de nodige expertise, waarop wij het beleid kunnen baseren.'* (Schepen Hasselt, 2014)

'Er is geen systematisch opvolgingssysteem voor databeheer. En er is ook geen ambtelijke werkgroep daarvoor. Ik zie vooral dat ambtenaren naar

data grijpen (o.a. uit de Stadsmonitor) **naar aanleiding van de opmaak van beleidsplannen of dossiers**. Sinds enkele jaren is er wel een GIS-dienst, waarop ambtenaren kunnen beroep doen om data geografisch in beeld te brengen. Zo is er laatst nog beroep gedaan op de GIS-dienst om cijfers over de mobiliteit van leerlingen in kaart te brengen om zo het capaciteitsdebat in het onderwijsbeleid te onderbouwen.’ (Schepen Hasselt, 2014)

‘De cijfers uit de Stadsmonitor zijn misschien wat minder bruikbaar, omdat wij er niet voor gekozen hebben om de survey in **deelgebieden** binnen de stad op te splitsen. Er zijn verschillende voorstellen besproken om de survey te laten afnemen voor ongeveer 15 à 20 clusters. Door het grote aantal deelgebieden ging de kostprijs van de survey te sterk toenemen. We vonden het onverantwoord om daaraan zo veel geld te spenderen, enkel om omgevingsanalyses te voeden.’ (Schepen Hasselt, 2014)

‘Heel wat politici leggen een grote voorzichtigheid aan de dag, als het gaat om cijfers. Als de verkiezingen de echte examens zijn, zien zij de Stadsmonitor als de proefexamens. Daarbij hebben zij schrik dat de pers hen op de rooster gaat leggen.’ (verschillende ambtenaren, 2014)

‘Ik heb de editie 2011 van de Stadsmonitor **gepresenteerd op de directieraad**, dat is het MAN-team uitgebreid met de diensthoofden. Heel wat aanwezigen waren aangenaam verrast over de hoge scores van de stad Hasselt. Daarbij heb ik ook werkpunten vermeld, bijvoorbeeld rond kinderopvang, seniorenvoorziening, de aantrekkingskracht van het secundair onderwijs, enz. Daarover heeft zich wel een geanimeerde discussie ontsponnen. Eerst over de betrouwbaarheid van de cijfers (vooral dan over de lagere scores), maar later meer over de inhoud van zaken zoals de tevredenheid over de openbaar vervoer haltes of capaciteit van het onderwijs. Daarna heb ik die **presentatie ook gegeven op een ‘beleidscollege’** - dat is een soort ‘denk-college’. De politici hebben kennis genomen van de verbeterpunten, maar hebben geen vragen gesteld naar een mogelijke aanpak van dataverzameling in en over de stad.’ (ambtenaar middenkader stad Hasselt, 2014)

Uit een rondvraag van een geïnterviewde ambtenaar blijkt dat een aantal diensten van het departement van de technische diensten toch wel de Stadsmonitor **raadplegen**. ‘De dienst ‘*economie*’ heeft een nieuwe

medewerker. En zij heeft de Stadsmonitor gebruikt om een beeld van de bedrijvigheid in Hasselt te krijgen. Ze mist wel meer specifieke en vooral sectorale gegevens. In de dienst 'ruimte' heeft men de Stadsmonitor gebruikt om de benadering van integrale masterplanning van ruimtelijke vraagstukken te onderbouwen. Daar incorporeert men de gegevens van de actoren waarmee men samenwerkt om masterplannen op te maken. En daarom is men vragende partij naar een centrale data-cel in de stad, die de dataverzameling van al die actoren kan coördineren en makkelijker beschikbaar kan maken. De dienst 'mobiliteit' raadpleegt de Stadsmonitor vooral om Hasselt met andere steden te vergelijken. Ze hebben nog wel vragen bij de berekening van de indicatoren voor het autobezit en de verplaatsingswijze. De dienst 'wonen' zal bij elke nieuwe editie vooral het relevante hoofdstuk consulteren. En volgens de dienstdoende ambtenaar geven de goede scores van de woonindicatoren de indruk dat er geen huisvestingsproblemen zijn in Hasselt. Terwijl er wel specifieke problemen bestaan in een aantal aandachtswijken. En daarom heeft men daar een survey over de leefkwaliteit georganiseerd, waarin men een aantal vragen uit de Stadsmonitor hernomen heeft.' (ambtenaar middenkader stad Hasselt, 2014)

Geïnterviewde ambtenaren zijn wel geïnteresseerd in data, maar hebben soms weinig ervaring met de Stadsmonitor. 'Heel eerlijk, ik heb daar al eens in gebladerd, maar ik heb daaruit nog nooit gegevens gebruikt voor eigen analyses. Het punt is dat de Stadsmonitor een **naslagwerk** is dat een beeld wil geven van de stad. Daarom wordt een keuze gemaakt in de massa aan data. Ik begrijp dat, maar als ik met kwetsbaarheid en kansarmoede bezig ben, dan ga ik naar die specifieke cijfers zoeken. En als ik naar de Stadsmonitor ga kijken, stel ik vast dat ik niets kan doen met die indicatoren en ga ik op een ander kijken. Ik zal eerder beroep doen op de data van de studiedienst van de provincie.' (leidend ambtenaar OCMW, Hasselt, 2014)

'Vanuit het eigen domein (inzake vrije tijd, sport, cultuur, enz.) geven de indicatoren uit de Stadsmonitor mij vooral de **bevestiging van een aantal gemaakte beleidskeuzes**, zoals bijvoorbeeld de keuze voor decentralisatie van sportinfrastructuur en ontmoetingscentra. En bovendien verwijs ik naar de Stadsmonitor om de beleidsoptie voor meer multifunctioneel gebruik van vrijetijdsinfrastructuur te onderbouwen. Ik wil die optie verder

aanhouden bij de uitwerking van de masterplannen voor de blauwe boulevard en de studentencampus.’ (leidend ambtenaar, Hasselt, 2014)

> 3.1.2. Evolutie in gebruik?

Ambtenaren stellen wel een evolutie vast in het gebruik van de Stadsmonitor in Hasselt. *‘We zijn al blij dat we zover geraakt zijn! 10 jaar geleden werd de Stadsmonitor met moeite open gedaan. Ondertussen is de Stadsmonitor al verschillende malen gepresenteerd op het MAN-team, in de directieraad, of bij de politici. Naar aanleiding van de ‘refresh’ van de indicatoren in de vorige editie van de Stadsmonitor (van 2008) ben ik gaan leuren met die indicatoren naar allerlei diensten, zoals verkeer, milieu, sociale zaken, cultuur, enz. En ik heb daarna gemerkt dat de Stadsmonitor al dieper is doorgedrongen in de stadsorganisatie. Meer ambtenaren weten dat hij bestaat, en ik hoop ook dat ze de indicatoren beginnen te gebruiken. In het beleidsplan van het departement voor vrije tijd, sport en cultuur zie je de meeste indicatoren uit de Stadsmonitor opduiken. Ook dat verhoogt de betrokkenheid bij de Stadsmonitor. Na die gesprekken met verschillende diensten (op het vlak van mobiliteit, milieu, cultuur) blijkt dat er een openheid groeit naar de Stadsmonitor in die zin dat de dataverzameling voor de ‘kindmonitor’ en het vernieuwde ecologische luik van de Stadsmonitor vlotter verlopen is dan verwacht. Op die manier sijpelt de Stadsmonitor doorheen de stadsorganisatie. Dat is dus een positieve evolutie.’ (ambtenaar middenkader stad Hasselt, 2014) + (ambtenaar middenkader Hasselt, 2014)*

Het gebruik van de Stadsmonitor neemt vooral toe in de periode **na de publicatie van elke nieuwe editie**. De **invoering van de BBC** was een eerste aanleiding om meer systematisch gebruik te maken van de Stadsmonitor. *‘Bij de invoering van de BBC hebben wij, vanuit de vijf departementen van de stad, voor de eerste maal gezamenlijk de doelstellingen voor het MJP bepaald. Vooral het gezamenlijke en multifunctionele karakter van die oefening was vernieuwend. In dat kader werd de Stadsmonitor als een complementaire bron van informatie voor de omgevingsanalyse gebruikt. De consultant Q&A, die het BBC proces begeleidde, heeft voor de omgevingsanalyse systematisch beroep gedaan op*

indicatoren uit de Stadsmonitor.’ (leidend ambtenaar Hasselt, 2014) + (verschillende ambtenaren uit het middenkader Hasselt, 2014)

> 3.1.3. Context: bedrijfscultuur

De **bedrijfscultuur** in de stad Hasselt zal het gebruik van cijfers, en ook die van de Stadsmonitor, niet bevorderen. *‘De stad Hasselt is een zeer organische organisatie. In sommige diensten in de stad zijn verbeteringen qua productiviteit mogelijk, maar ze scoren zeer goed in beschikbaarheid op piekmomenten, zoals bijvoorbeeld voor de vele evenementen, die in onze stad plaats vinden. Op die momenten kan de stad massaal mensen over de diensten heen mobiliseren. En dat overheidsoptreden kan op een goede respons rekenen bij de organisatoren van die talrijke evenementen.’* (leidend ambtenaar Hasselt, 2014)

Ambtenaren hebben meestal een **‘hands on’ mentaliteit**. *‘Ze hebben in de eerste plaats weinig traditie in het omgaan met cijfers. En, ten tweede, wanneer ze wel met cijfers werken, hebben ze vooral nood aan die cijfers, die direct bruikbaar zijn in het kader van de uitvoering van het beleid op hun eigen specifieke domein.’* (leidend ambtenaar Hasselt, 2014)

> 3.1.4. Context: nood aan databeheer

In Hasselt wordt de **nood aan data** vanuit verschillende departementen geopperd. Zij zien de Stadsmonitor daarbij een complementaire rol spelen. *‘Vanuit het sociaal beleid zijn wij vragende partij naar cijfers op niveau van statistische sectoren, straten, wijken, enz. En in dat geheel kan de Stadsmonitor een complementaire rol spelen, door data aan te reiken over een totaalbeeld van de stad. Deze data zouden ook kunnen gebruikt worden in allerlei omgevingsanalyses.’* *‘Ook vanuit de dienst economie is er nood aan meer algemene kengetallen voor de bedrijvigheid in de eigen stad. We missen dikwijls een geografische verfijning van die cijfers. Zo geeft de Stadsmonitor ons een indicator over de veiligheid in de buurt, maar weten wij niet in welke buurt het onveilig is. Of zo kunnen wij via de provincie beroep doen op de online Locatus databank over winkelvloeroppervlakte.*

Daarin vinden wij kengetallen en gedetailleerde data tot op straatniveau , die jaarlijks geactualiseerd worden. Ook vanuit de diensten ‘mobiliteit’ en ‘wonen’ heeft men nood aan geografische meer specifieke gegevens, die liefst ook wat van recentere datum zijn. De Stadsmonitor geeft wel een algemeen beeld, en dat is beter dan geen beeld. En daarbij is er ook een evolutie zichtbaar, wat een goede zaak is, maar toch missen wij data om doelstellingen en beleidsmaatregelen grondiger te onderbouwen.’ (leidend ambtenaar OCMW, Hasselt, 2014) + (verschillende ambtenaren uit het middenkader van de stad Hasselt, 2014)

Ambtenaren hebben meer cijfers nodig. En hebben ook ideeën over het **opzetten van een systeem voor databeheer** binnen de stad en het OCMW. *‘Iedereen weet hier dat er zeer veel data verzameld worden, maar dat die dataverzameling zeer sporadisch verloopt. Vele ambtenaren in onze stad en OCMW verzamelen data voor eigen gebruik, zonder dat ze dat van elkaar weten. Zo is er een massa aan data, die niet ontsloten zijn. Willen wij die data toch beschikbaar maken voor alle diensten, dan dient het databeheer geregisseerd te worden binnen de stadsorganisatie. Er is nood aan een datacel, die de coördinatie van zo’n databeheer zou kunnen verzorgen. Dat zou er in kunnen bestaan dat algemeen bruikbare data centraal worden verzameld en ter beschikking worden gesteld van alle relevante diensten. Die datacel zou dus de nood aan data voor de operationele beleidsuitvoering zoveel als mogelijk moeten kunnen lenigen. Daarnaast zou die dienst ook over voldoende strategische competenties moeten beschikken, zodat data ook kunnen ingezet worden voor strategische reflectie en strategievorming binnen de stadsorganisatie. Liefst worden daarbij kwantitatieve datasets aangevuld met kwalitatieve data, waardoor we ook een idee hebben over de beleving van de bewoners of bepaalde doelgroepen. Een GIS-dienst zou daarin een belangrijke rol kunnen spelen, om cijfers op uniforme manier om te zetten in kaartmateriaal.’ (leidend ambtenaar OCMW, Hasselt, 2014) + (leidend ambtenaar Hasselt, 2014) + (verschillende ambtenaren uit het middenkader van de stad Hasselt, 2014)*

De oprichting van de **GIS-dienst** in Hasselt is een neveneffect van de Stadsmonitor. *‘De GIS-dienst is opgericht n.a.v. de editie van 2008. Toen bleek dat Hasselt en Aalst de enige centrumsteden zonder GIS-cel waren, werd de beslissing snel genomen. Sindsdien is een inhaalbeweging ingezet en heeft Hasselt cijfers kunnen aanleveren voor kaartjes in de Stadsmonitor van 2011. De GIS-cel krijgt vooral vragen uit de diensten, minder vanuit de*

politiek. N.a.v. van die vragen zijn er al data verzameld over verkeer, ruimtelijke ordening, milieu, huisvesting, onderwijs, enz. De vragen komen vooral van de nieuwe generatie ambtenaren, die wel een beeld hebben van hun beleidsdomein in de stad, maar toch open staan voor cijfers om te zien of hun beeld wel correct is.’ (ambtenaar middenkader Hasselt, 2014)

> 3.1.5. Vragen

Er zijn ook vragen over de kwaliteit van de Stadsmonitor. *‘Ik vraag mij of ik een kloof tussen arm en rijk in de stad zou kunnen vaststellen op basis van de indicatoren uit de Stadsmonitor. Ik zie wel een aantal indicatoren die een beeld geven over de mensen die niet rondkomen, maar ik mis indicatoren die de kloof aanduiden met de rijke mensen. Als de Stadsmonitor zegt de leefbaarheid van de stad te meten, dan lijkt mij die dualisering toch een belangrijke zaak om op te volgen.’* (leidend ambtenaar OCMW, Hasselt, 2014) + (ambtenaar middenkader Hasselt, 2014)

‘De indicator over bereikbaar openbaar buurtgroen geeft een vertekend beeld. Die indicator gaat in tegen de beleving van de groendienst. Hij geeft geen correcte inschatting van de nood aan buurtgroen. In groene stadsdelen, met straatbomen en grote privé-tuinen hebben bewoners minder nood aan buurtgroen. Op dat vlak zou deze indicator mogen gecorrigeerd worden.’ (ambtenaar middenkader Hasselt, 2014)

‘Verschillende ambtenaren willen toch wijzen op de relativiteit van de survey gegevens. ‘In Hasselt hebben wij de cultuur van de ‘vinstermik’. Een Hasselaar gaat altijd zijn mooiste brood voor de venster leggen, ook in moeilijke omstandigheden. Hasselaren gaan m.a.w. hun mooiste kant van zichzelf tonen aan de buitenwereld. In een enquête zullen ze bijvoorbeeld zeggen dat ze tevreden zijn over het aantal parkeerplaatsen, maar in contact met een lokale politicus zullen ze snel klagen over het gebrek aan parkeerplaatsen in de buurt. Die tevredenheidsscores moeten toch met een stevige portie zout bekeken worden.’ (ambtenaar middenkader Hasselt, 2014)

En er rijzen vragen over de onderliggende visie van de Stadsmonitor. *‘Een tijd geleden zijn we op de stedenstuurgroep begonnen met het herdenken*

van de visiematrix. We hebben het gehad over welke definities erin staan en of ze nog up-to-date zijn. En we vroegen ons ook af of de vertaling van de principes uit die visiematrix in beleidsintenties nog wel geldig was. Daarbij maakten wij wel de vaststelling dat de Stadsmonitor toch geëvolueerd was tot een cijferinstrument, dat we in verband brengen met de resultaten (output) van allerlei vormen van stadsbeleid. Tegenwoordig zien de meeste gebruikers die Stadsmonitor als een vergelijkingsinstrument tussen steden. En sommigen wijzen er ook op dat hij dient om aan te duiden hoever de steden in Vlaanderen staan. Maar weinigen vragen zich af waarop die stand van zaken eigenlijk betrekking heeft. Weten ze nog wat de inhoud is van de visie op de stad, waar we in de toekomst naar toe willen? Ik herinner mij nog dat ik de eerste vergaderingen meegemaakt heb in het Boudewijngebouw n.a.v. van de ‘heropfrissing’ van de Stadsmonitor. Verschillende experts hebben ons toen een uitleg gegeven waarvan je oren gingen tuiten, maar waardoor we niet veel wijzer werden over de filosofie van de Stadsmonitor. Ik weet zelf nog een beetje hoe de Stadsmonitor is ontstaan, maar moest ik nu dat boek in mijn pollen gestopt krijgen of de website openen, dan ga ik ook alleen maar de staafdiagrammen of de plannekes bekijken. Maar **wat nu uiteindelijk die kwaliteitsvolle, leefbare en duurzame stad zou moeten zijn**, dat weet iemand, die niet bij de productie van de Stadsmonitor betrokken is geweest, compleet niet meer. En dan denk ik, dat het belangrijk is om na te gaan of die visie van toen nog altijd overeenstemt met de huidige visie van de 13 centrumsteden. Bovendien stelt zich de vraag: ‘Is het alleen aan de stedenstuurgroep om zich daarover uit te spreken?’ En kunnen wij daarover misschien beter een politiek forum organiseren? Blijkt daaruit dat die visie van nu meer dan tien jaar geleden niet meer klopt, dan moeten wij het lef hebben om de cijferreeksen te doorbreken. Want dan is het niet meer zo belangrijk om die oude indicatoren op te volgen. Indien mijn bestuur beter zou beseffen dat de Stadsmonitor dient om te meten of Hasselt, net als andere centrumsteden, evolueert in de richting van een kwaliteitsvolle, leefbare en duurzame stad, dan zou het kunnen dat het ook meer aandacht zou besteden aan die Stadsmonitor. Terwijl politici uit het bestuur die Stadsmonitor nog altijd blijven bekijken als een vreemd rapport, dat afkomstig is van het Vlaams stedenbeleid.’ (ambtenaar middenkader Hasselt, 2014)

‘Uit de reactie van die diensten die de Stadsmonitor effectief raadplegen is af te leiden dat de **selectie van indicatoren** op het vlak van economie,

ruimte, mobiliteit en/of wonen toch zou mogen geactualiseerd worden.’
(ambtenaar middenkader Hasselt, 2014)

> 3.2. Kortrijk

Sinds 2006 bestaat in Kortrijk een datacel en een datanetwerk om het databasebeheer binnen de stadsorganisatie te systematiseren. De Stadsmonitor is een belangrijke aanvulling, zij het op sporadische basis. Met de nieuwe coalitie en de invoering van BBC en MJP lijkt de stad systematischer gebruik te maken van data en indicatoren in het algemeen en van de Stadsmonitor in het bijzonder.

> 3.2.1. Historiek

Van bij de eerste editie van de Stadsmonitor in 2004 waren de politici in deze stad geïnteresseerd in de scores van de indicatoren. Hun bekommernis ging uit naar een aantal indicatoren, waarover in de media nogal veel te doen was, namelijk ‘fierheid op de eigen stad’ en ‘vertrouwen in het stadsbestuur’. Kortrijk scoorde eerder aan de lage kant, in vergelijking met andere centrumsteden. De lage scores motiveerden politici om een tandje bij te steken. De stijgende tendens van deze indicatoren in 2006 werd door hen in dank aangenomen.

‘In stilte hopen we dat Kortrijk verder moge stijgen in de ranking, met het beleid werken we keihard verder aan onze toekomst!’¹

In 2006 wordt een begin gemaakt met databasebeheer binnen de stadsorganisatie in Kortrijk.

‘In 2006 maakt de stadssecretaris gebruik van een administratieve herstructurering om formeel een datacel binnen de stadsorganisatie op te richten. Die datacel was waarschijnlijk het gevolg van het belang dat de stadssecretaris hechtte (en nog hecht) aan databasebeheer voor de bestuurskracht van een stadsorganisatie. De stadssecretaris ondersteunde die datacel door een informeel datanetwerk op te richten. Daarvoor werden mensen gerecruteerd uit verschillende teams en directies, waardoor er verschillende competenties aan boord kwamen, wat het

¹ Stefaan De Clerck, aantekening in mijn exemplaar van de Stadsmonitor editie 2006, dd. 24 april 2007, n.a.v. de presentatie in Kortrijk.

beheer van diverse datastromen ten goede kwam.’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

Vanaf 2006 komt een datanetwerk op regelmatige tijden bij elkaar om de nood aan relevante gegevens te bespreken, problemen in databeheer aan te kaarten, ervaringen uit te wisselen over dataverwerking, enz.

‘Eigenlijk werd een groepje ‘Chinese vrijwilligers’ aangeduid om data te verzamelen. Versta mij niet verkeerd, net zoals ik, waren mijn collega’s in dat datanetwerk, wel gemotiveerd om data te verzamelen, zodat ze beschikbaar zouden komen voor andere collega’s en het beleid. Zo heb ik meegewerkt aan publicaties zoals de buurtmonitor, de gebiedsmonitor of Kortrijk in cijfers.’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

Dit datanetwerk wordt bevolkt met geëngageerde ambtenaren uit het middenkader, die de nodige interesse aan de dag leggen om effectieve maatregelen uit te vaardigen. Vanuit die ingesteldheid zijn zij vragende partij voor relevante omgevingsanalyses, voorzien van de nodige data. Dat stelt hen in staat om realistische beleidsdoelstellingen te formuleren en daarvoor krachtige beleidsmaatregelen te treffen en de nodige middelen (binnen het beschikbare budget) te voorzien.

Zeker tot het eind van 2012 waren het vooral de leden uit dit datanetwerk die gebruik maakten van indicatoren uit de Stadsmonitor. Voor hen was dat natuurlijk maar één databron naast vele andere. Voor data op maat van de stad werd er ook regelmatig samengewerkt met het Steunpunt voor Sociale Planning van het West-Vlaams Provinciebestuur.

Vanaf het begin van 2013 doet er zich een trendbreuk voor, niet alleen in het gebruik van de Stadsmonitor, maar ook op politiek vlak. Het nieuwe college, met de burgemeester op kop, zet databeheer veel centraler in de bedrijfsvoering. Beleidsindicatoren dienen regelmatig geactualiseerd te worden om de realisatiegraad van beleidsmaatregelen op te kunnen volgen. In dat opvolgingssysteem wordt ook systematisch rekening gehouden met de indicatoren uit de Stadsmonitor, die de gewenste toestand op lange termijn in beeld moeten brengen.

‘Voor elk van de tien engagementen uit het bestuursakkoord ‘Nieuw Kortrijk’ worden 5 à 6 sleutelindicatoren bepaald, die meestal afkomstig zijn uit de Stadsmonitor.’ (leidend ambtenaar Kortrijk, 2014)

In dat jaar wordt ook een grondige administratieve herstructurering doorgevoerd, die de samenwerking tussen stad en OCMW moet vorm geven. In januari 2014 komt een nieuw organigram in voege, dat vertrekt vanuit de noden van de klant/burger. In de stad wordt het aantal directies voor externe zaken beperkt tot twee, namelijk één voor mens en samenleving en één voor ruimte, economie en stadsontwikkeling, aangevuld met een directie welzijn (gezamenlijk voor stad en OCMW). Daar bovenop komt ook de verplichting om een BBC-proces in te voeren en een meerjarenplan op te maken.

> 3.2.2. Welk gebruik door wie?

In de huidige situatie wordt de Stadsmonitor gebruikt door politici, leden van het managementteam, het datanetwerk, het team planning, en in sommige beleidsteams. Daarnaast maken ook politici en ambtenaren van het OCMW deel uit van dit indicatorencircuit.

*‘Momenteel maakt de Stadsmonitor deel uit van een algemeen opvolgingssysteem, dat gebruikt maakt van interne en externe bronnen. Heel wat materiaal wordt aangeleverd door het Steunpunt Sociale Planning van de provincie West-Vlaanderen. Dat opvolgingssysteem werkt vraaggestuurd: op basis van prioriteiten of engagementen worden zo relevant mogelijke data over bepaalde beleidsthema’s verzameld. Daarbij wordt de Stadsmonitor nogal dikwijls gebruikt om te ‘benchmarken’. Ik bedoel dat de indicatoren ons in staat stellen om onszelf **te vergelijken met andere steden en daaruit inspiratie op te doen**. Net zoals we veel inspiratie opdoen uit het overleg tussen de OCMW’s van de 13 centrumsteden.’ (leidend ambtenaar uit OCMW Kortrijk, 2014)*

In Kortrijk gebruiken politici de indicatoren uit de Stadsmonitor (naast andere bronnen) om over betrouwbare informatie over de toestand van de stad te beschikken. Daarnaast willen ze ook gebruik maken van de resultaten van de Kortrijkse wijkmonitor.

*‘De Stadsmonitor is het standaardwerk om de evolutie in de stad vast te stellen. En als **politicus** vertrouw ik erop dat dit wetenschappelijk instrument mij betrouwbare informatie over mijn stad verschaft. Liefst over zaken die relevant zijn voor de beleidsdoelstellingen van dit bestuur. En deze (zwaait met de editie van 2011) staat in mijn kast.’ (schepen Kortrijk, 2014)*

*‘Als politici vragen wij: geef ons de instrumenten zodat wij kunnen zien of we **erop vooruitgaan in de stad**. Wij zijn niet bang om slechte evoluties te zien. Met het oog op de doelstellingen die wij willen halen is het goed om de zaken te objectiveren. We vragen ons vooral af: ‘Gaan we erop vooruit of niet?’ In het college is er een ‘drive’ om de problemen te onderkennen. We vragen aan onze diensten: ‘Zeg ons wat we moeten doen, zodat wij ons erop kunnen focussen.’ Wij willen zo snel mogelijk weten of we in de goeie richting aan het werken zijn. Zo hebben wij in Kortrijk een budget voor dakisolatiepremies. Daarom willen wij dus weten of die premie een dynamiek heeft teweeggebracht om daken te isoleren. En willen wij dat kunnen vaststellen aan de hand van het aandeel aan woningen met geïsoleerde daken. Bovendien willen wij weten of die dynamiek heeft bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van het bestaand woningpatrimonium.’ (schepen Kortrijk, 2014)*

*‘De Stadsmonitor is het instrument bij uitstek die ons kan informeren over de leefbaarheid van de stad en de beleving van de bewoners. Het gaat over dingen die je in de stad kan ervaren: **zowel ‘objectief’ als ‘subjectief’**. En die zijn even belangrijk. Het gaat om manieren waarop je jouw stad aanvoelt, zoals geïllustreerd door indicatoren over allerlei vormen van tevredenheid, fierheid, vertrouwen, enz. En uiteindelijk speelt die beleving ook een belangrijke rol in de keuze voor een stad, natuurlijk naast een aantal hardere zaken, zoals opleiding, werk, en andere voorzieningen. En het zicht op dat globaal plaatje in onze stad is belangrijk voor elk domein, zeker ook voor mijn domein, namelijk het wonen.’ (schepen Kortrijk, 2014)*

*‘De survey-indicatoren uit de Stadsmonitor zijn een welgekomen **aanvulling op de ‘harde’ milieugegevens**. Bovendien geven de indicatoren een goede duiding van de cijfers, zowel naar relevantie en interpretatie als naar de verbanden met andere indicatoren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij ‘groenindruk van de eigen buurt’ én ‘bereikbaar openbaar buurtgroen’, of*

bij 'huishoudelijk afval' én 'tevredenheid over huisvuilvoorzieningen'.
(ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

*'En n.a.v. de opmaak van het opvolgingsinstrument heb ik, als schepen, erop aangedrongen om al die doelstellingen die wij moesten formuleren, op die wijze te formuleren dat wij ze konden **vergelijken met de indicatoren uit de Stadsmonitor** en zo konden zien of we erop vooruit gegaan zijn of niet.'* (schepen Kortrijk, 2014) De schepen voegt er nog aan toe dat dit debat over de formulering van de doelstellingen en de afstemming op de indicatoren uit de Stadsmonitor later nog moet plaats vinden.

*'Ik ben bezig met de beleidskant van de BBC-strategie. In opdracht van het college maak ik een software tool op om de realisatie van het bestuursakkoord 'Nieuw Kortrijk' **op te volgen**. Dat noemt men hier de 'war room'. Daarin heb ik een vijftal omgevingsindicatoren per strategische doelstelling opgenomen om de lange termijn effecten van het gevoerde beleid in beeld te brengen. Die indicatoren komen meestal uit de Stadsmonitor.'* (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

*'Politici uit het huidig college willen vooral beter scoren op indicatoren waarvoor Kortrijk **slechter scoort dan andere Vlaamse steden**. Door hun aandacht voor die indicatoren en de achterliggende fenomenen of problemen kunnen we wel het debat voeren over sommige aspecten van de leefbaarheid, waarmee het stadsbestuur bezig is of zou moeten bezig zijn.'* (leidend ambtenaar Kortrijk, 2014)

*'Het is altijd zinvol om de resultaten uit de Stadsmonitor te zien. Ook als ambtenaren gaan we 'benchmarken', in die zin dat wij ons altijd **laten inspireren door te vergelijken met andere steden**. Zo hebben wij in Kortrijk verder gewerkt rond de indicatoren over kinderopvang. We hebben de plaatsen aan voorschoolse kinderopvang op kaart aangebracht en gerelateerd aan kaarten met het aantal kinderen onder de 3 jaar. Dat onderzoek stelde de diensten in staat om voorstellen te doen over de spreiding van bijkomende plaatsen voor voorschoolse kinderopvang.'* (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

*'De Stadsmonitor is een goed instrument om zelf (als stad) eens na te denken over de stad. Daardoor kan een evaluatie van een bepaald fenomeen of probleem in de stad leiden tot een **bijkomende***

overheidsinterventie. Zo heeft de GIS-indicator over ‘bereikbaar openbaar buurtgroen’ duidelijk gemaakt dat er een gebrek aan buurtgroen voordeed in de stationsbuurt. Samen met de bevoegde schepen en de groendiensten is er dan een binnenbouwblok als openbaar buurtgroen ingericht. Zo heeft niet alleen de indicator een meer positieve score gekregen, maar is de nood aan buurtgroen in de stationsbuurt in belangrijke mate opgelost geworden. Zo heeft een andere schepen ook gereageerd op de uitermate slechte score van Kortrijk voor de indicator over fietsveiligheid.’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

En het huidige college wil nu ook op basis van indicatoren aan de **gemeenteraad rapporteren**. Daarbij stelt zich de vraag welke indicatoren zij daarvoor willen gebruiken.

> 3.2.3. Met welke houding?

Zo gebruikt een leidend ambtenaar in Kortrijk de Stadsmonitor dikwijls om de bredere context van het stedelijk beleid in beeld te krijgen. Hij wil politici en ambtenaren **wijzen op het ruimere plaatje**, waarin aandacht is voor demografische evoluties, de verhuisintenties, het mogelijk overaanbod en onevenwichten op de regionale woonmarkt, enz.

Het bestaan van een datanetwerk, dat zich uitstrekt over stad en OCMW, bevordert op zich al het gebruik van indicatoren uit de Stadsmonitor. Bovendien wordt dat **datanetwerk bevolkt met enthousiaste ambtenaren**, die de werking van hun dienst met cijfers willen onderbouwen.

De **tevredenheid van de gebruikers over de aard en kwaliteit** van de Stadsmonitor zou bijdragen aan het gebruik ervan.

‘De Stadsmonitor geeft een totaalbeeld van allerlei facetten van de leefbaarheid van een stad. De Stadsmonitor is gelaagd opgebouwd, waarbij telkens meerdere indicatoren worden gecombineerd tot deelfacetten van die stedelijke leefbaarheid. Op die manier blijft de Stadsmonitor niet beperkt tot een cijfer-cataloog, maar is hij duidelijk opgebouwd als een overzichtelijk beleidsinstrument, waarbij de data getransformeerd werden in relevante beleidskennis.’ (leidend ambtenaar OCMW Kortrijk, 2014)

‘In Kortrijk wordt de Stadsmonitor beschouwd als een goed product. De gebruikers zijn tevreden over de betrouwbaarheid van de data die in de indicatoren zijn opgenomen.’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

‘Het gebruik van de Stadsmonitor wordt ook ondersteund door bruikbare analyses op de gegevens uit de Stadsmonitor, die de Studiedienst van de Vlaamse Regering ter beschikking van de steden stellen.’ (leidend ambtenaar Kortrijk, 2014)

De ruime en strategisch blik van ambtenaren op een sleutelpositie in de stadsorganisatie zorgt ervoor dat de Stadsmonitor en de indicatoren eruit vlugger gebruikt worden.

‘Mensen uit lokale besturen, die gericht zijn op de externe omgeving (met de bewoners en hun noden), staan inhoudelijk rapper open voor thema’s die het eigen domein of de eigen bevoegdheid overstijgen. Dat zijn bijvoorbeeld mensen uit het ‘strategisch programma management office’ van de stad (dat fungeert als een soort koepel van de programmaregisseurs) of mensen uit de projectencel van het OCMW. Vanuit hun ruime blik zien ze bijvoorbeeld allerlei demografische evoluties op ons, in Kortrijk, afkomen. Zij zullen ook verwijzen naar stadsmonitorindicatoren om hun collega’s te overtuigen van het belang van die fenomenen. En daarbij vragen zij zich af hoe zij het verschil kunnen maken, door programma’s op te zetten of projecten uit te werken zodat de leefbaarheid van de stad bevorderd wordt.’ (leidend ambtenaar OCMW Kortrijk, 2014)

‘Mensen met een strategische blik binnen de lokale besturen zien de Stadsmonitor meer als een bruikbare ‘kapstok’ om een strategische reflectie rond een bepaald probleem of thema aan op te hangen. Zo scoorde de indicator over de houding tegenover diversiteit aan de lage kant in Kortrijk. Deze indicator voedde de verontwaardiging van allerlei betrokkenen, waardoor zij allerlei voorstellen formuleerden om het integratiebeleid bij te sturen. Toch heeft de Stadsmonitor de bedoeling om alle belanghebbenden te doen stilstaan bij ‘de tolerantie’ en die vanop een afstand te bekijken. Een strategische ingesteldheid helpt hen om deze ‘tolerantie’ in verband te brengen met andere indicatoren uit de Stadsmonitor, zoals de ‘sociale integratie in de buurt’ (met een hoge score), de snelheid van een aantal demografische evoluties, enz. Daardoor

zouden betrokken stedelijke diensten tot betere voorstellen voor het integratiebeleid kunnen komen.’ (leidend ambtenaar OCMW Kortrijk, 2014)

Een **open houding van ambtenaren**, die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding, kan het gebruik van de Stadsmonitor bevorderen. Deze open houding heeft betrekking op de ingesteldheid van ambtenaren om meer en vooral externe cijfers te gebruiken om een aantal zaken (zoals dossiers, maatregelen, interventies of plannen) te onderbouwen.

‘Ik heb meer nodig dan een verhaal over behoeften. Ik heb nood aan objectivering van de problemen of de toestand, waarin de stad of het OCMW verondersteld wordt om in te grijpen.’ (leidend ambtenaar OCMW Kortrijk, 2014)

> 3.2.4. Evolutie

‘In de eerste periode van de Stadsmonitor was er angst voor de cijfers. Bij de eerste edities vroegen de politici zich af: ‘Hoe gaan wij eruit komen?’ Dat was een periode van onwennigheid en nervositeit. Met de laatste editie had ik het gevoel dat het geland was in de stad Kortrijk. Men ziet die Stadsmonitor als een goed instrument om de zaken op te volgen. Er is weinig of geen weerstand meer tegen. Ook politici waarderen de Stadsmonitor. Ze vinden het een nuttig instrument, omdat de Vlaamse overheid hen vergelijkbare cijfers ter beschikking stelt.’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

‘Politici uit het huidige college willen indicatoren (o.a. uit de Stadsmonitor) gebruiken om zich te verantwoorden tegenover de gemeenteraad. Dat is een verschil met het vorige college. Toen moest het initiatief omtrent indicatoren altijd vanuit de datacel komen.’ (leidend ambtenaar Kortrijk, 2014)

‘Ik stel een ‘cyclisch gebruik’ van de Stadsmonitor vast. Er is altijd meer interesse om hem te raadplegen net na de publicatie van een nieuwe editie. We kijken nu al in spanning uit naar de volgende editie.’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

De invoering van de BBC als een regelgevend kader was een goede gelegenheid om systematisch gebruik te maken van de meest relevante indicatoren uit de Stadsmonitor.

> 3.2.5. Context

In Kortrijk zijn verschillende ambtenaren van mening dat het opvolgen van verschillende soorten data de bestuurskracht van een stadsorganisatie ten goede kan komen. In een **databaseersysteem** dient aandacht te zijn voor bedrijfsinterne informatie (over financiën, personeel, enz.) en externe gegevens (over het beleid gericht op diverse aspecten van het stadsleven). En in dat extern luik van dat opvolgingssysteem dienen niet alleen indicatoren opgenomen te worden die relevant zijn voor operationele beleidsdoelstellingen, maar ook voor de strategische doelstellingen. En daarvoor zijn dan eerder omgevingsindicatoren aangewezen, die o.a. uit de Stadsmonitor afkomstig kunnen zijn. Hierbij wordt opgemerkt dat zo'n databaseersysteem ook nood heeft aan een bevragingstool, die op een geïnformatiseerde manier data ter beschikking kan stellen van de ambtenaren die er nood aan hebben, voor bijvoorbeeld de opmaak van een omgevingsanalyse, en verdere uitwerking van beleidsvoornemens.

'Politici uit het huidig college willen die indicatoren uit de Stadsmonitor gebruiken om beter zicht te krijgen op een aantal toestanden in de stad. Bij politici is nu ook meer de wil om de zaken te objectiveren. Zo wil men beter weten wat ze te doen staat om de bestaande problemen aan te pakken. Daarbij gaat het benchmarken meer doorwegen, in de zin dat men zich wil onderscheiden tegenover andere steden, of toch zeker niet in een slecht daglicht tegenover hen wil komen te staan.' (leidend ambtenaar OCMW Kortrijk, 2014)

Soms kan een **overaanbod aan cijfers** een hinder vormen voor politici om data te gebruiken, en dat geldt ook voor indicatoren uit de Stadsmonitor.

'Wij hebben geen nood aan honderd andere data of statistieken. Wij willen geen discussie over het onderscheid tussen diverse datasets. Wij willen vooral die cijfers die duidelijk interpreteerbaar en het meest relevant zijn voor onze doelstellingen. Reik ons aan wat voor ons belangrijk is. Dan

moeten wij ons niet meer bezig houden met andere cijfers. En kunnen wij ons concentreren op de aanpak van de vooruitgang (of achteruitgang) in onze stad.' (Schepen Kortrijk, 2014)

'En eigenlijk is de Stadsmonitor nog onvoldoende gekend in de stad Kortrijk. En dat ondanks de publicatie van de editie 2011 in 12 opeenvolgende nummers van de Stadskrant.' (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

'Eigenlijk kan de operationele datacultuur soms hinderlijk zijn voor het strategisch gebruik van data. Dikwijls willen operationele databeheerders pas iets publiceren, wanneer de cijfers voor de volle 100% correct zijn. Daardoor gaat soms veel tijd verloren vooraleer cijfers beschikbaar komen voor beleidsdebat. Voor het strategisch gebruik van data is het voldoende om met benaderingen te werken. Daarbij komt het erop aan om afwijkingen in de betrouwbaarheid mee te geven.' (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

'Het verwachtingspatroon van de potentiële gebruiker van de Stadsmonitor kan hinderlijk zijn. Zo is men vanuit de dienst mobiliteit van mening dat de indicatoren uit de Stadsmonitor niet direct bruikbaar zijn.' (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

> 3.2.6. Neveneffecten

'Centrumsteden zijn veel meer gaan 'benchmarken'. Ik wil zeggen dat ze zichzelf veel meer zijn gaan vergelijken met andere centrumsteden. En dat ze daaruit inspiratie halen en ideeën opdoen om in de eigen stad toe te passen. Op die manier spelen de andere centrumsteden de rol van een spiegel voor de eigen werking. En leren steden veel bij over de interne werking in relatie met de ontwikkeling van de externe omgeving in de stad zelf.' (leidend ambtenaar Kortrijk, 2014)

'Wij zijn veel meer gaan nadenken over gegevensverzameling op zich en het belang van gegevensverzameling voor het gevoerde of te voeren beleid. En daarbij zijn wij ook meer aandacht gaan schenken aan de gegevenspresentatie. Dat hebben wij gedaan met het oog op het

bevorderen van de gebruiksvriendelijkheid van het verzamelde datamateriaal. Ik heb de indruk dat dit samen met het toenemend gebruik van de Stadsmonitor gegroeid is. En ik heb ook het gevoel dat mensen daardoor meer geïnteresseerd geraakt zijn in de externe toestand van de stad.’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

> 3.2.7. *Het belang van co-productie*

‘Niet alleen de Stadsmonitor is participatief opgemaakt. Ook het Witboek, het Stedenfonds en het Stadsvernieuwingsfonds is met veel inbreng van de steden tot stand gekomen. Deze werkwijze van ‘co-productie’ heeft gezorgd voor een ‘gezamenlijke agenda’ vanuit de Vlaamse centrumsteden. Op die manier is er een nauwere samenwerking tot stand gekomen, waarbij ieders schaal met het nodige respect werd behandeld. Eigenlijk heeft die aanpak met co-productie ook wel voor een vruchtbaar klimaat gezorgd, waarin het kenniscentrum is kunnen ontstaan.’ (leidend ambtenaar Kortrijk, 2014)

‘Samen met een aantal collega’s heb ik deelgenomen aan de vergaderingen voor de participatieve opmaak van de visiematrix en zorgindicatoren. Ik merk dat zij **betrokken blijven**, vooral dan bij het verder gebruiken van indicatoren uit de Stadsmonitor.’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

‘Vanaf 2008 was ik betrokken bij de discussie over de omschrijving van de indicator inzake ‘bereikbaar openbaar buurtgroen’. En ik ben betrokken gebleven in de afgelopen jaren bij de herziening van de indicatoren in de Stadsmonitor. Ik had daar wel een dubbel gevoel bij. Enerzijds wil ik, als ambtenaar, liefst dezelfde definities hanteren om de evoluties in de tijd te kunnen opvolgen. Anderzijds wil ik ook gebruik maken van de meest relevante data, en die kunnen soms veranderen, mee met de veranderende context. Uiteindelijk helt de balans toch over naar een positief gevoel. Zo waren de drie workshops over ecologische indicatoren heel interessant.’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

> 3.2.8. Vragen en suggesties

Verschillende respondenten stellen vragen omtrent het **schaalniveau** van de Stadsmonitor. Moet hij beperkt blijven tot op het niveau van de administratieve afbakening van de centrumstad? Of kan de leefbaarheid en duurzaamheid beter op een stadsregionaal niveau gemeten worden? Wil men de centrumfuncties van de stadsregio in beeld brengen? En wil men die regio-focus naar verschillende beleidsdomeinen vertalen, zoals bijvoorbeeld naar welzijn of wonen? Deze bekommernis wordt kernachtig verwoord in onderstaand citaat:

‘Het nadeel van de Stadsmonitor is de beperking tot de administratieve grenzen. De helft van Kortrijk ligt buiten Kortrijk en de helft van Kortrijk is buitengebied. Daarom is het wenselijk om een Stadsmonitor op te maken op de schaal van het Regionaal Stedelijk Gebied. De Kortrijkse stadsregio heeft namelijk ook betrekking op Wevelgem, Zwevegem, Harelbeke, Waregem, Kuurne, Deerlijk, enz.’ (leidend ambtenaar Kortrijk, 2014)

Daarnaast zijn er nog enkele vragen naar actualisering van de indicatorensselectie en dataverzameling.

‘De visiematrix staat er. De vertaling van de principes naar intenties voor verschillende activiteitendomeinen en verder naar indicatoren kan misschien wel geactualiseerd worden. Of niet soms?’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

‘Kan de online versie van de Stadsmonitor sneller aangepast worden? Kunnen bijvoorbeeld de beschikbare data voor de ‘harde’ indicatoren jaarlijks geactualiseerd worden?’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)

Tenslotte wordt ook gewezen op de potentiële functie van de visiematrix om tot eenduidigheid te komen in huidige stedelijke beleidsnetwerken:

‘Vanuit mijn werk met het inhoudelijk verhaal van de BBC wordt ik ook geconfronteerd met de coördinatie van doelstellingen uit het stedelijk bestuursakkoord, met de Vlaamse beleidsprioriteiten, en doelstellingen vanuit andere Vlaamse beleidssectoren. En voor de opmaak van het MJP was het weer een zoektocht naar een systematische afstemming van de

*afwijkende formuleringen uit de verschillende beleidsdocumenten. Wat ‘levendigheid’ betekent in het ene beleidskader, kan ‘bruisend’ zijn in het andere, of betrekking hebben op ‘cultuur’ of ‘vrije tijd’ in nog andere. Kan Vlaanderen een voorzet geven voor een **eenduidig kader**, zodat lokale besturen ondersteund worden in het doorlopen van het BBC-traject en de opmaak van het MJP? En kan de visiematrix van de Stadsmonitor daarvoor gebruikt worden?’ (ambtenaar uit middenkader Kortrijk, 2014)*

> 3.3. Turnhout

In de editie van de Stadsmonitor van 2011 vertoonde Turnhout een sterke daling van de scores op een aantal belevingsindicatoren, zoals de fierheid, tevredenheid over de stad, indruk van netheid, veiligheidsgevoel en vertrouwen in het stadsbestuur. Daardoor hadden politici meer dan de gewone aandacht voor die Stadsmonitor, en wilden ze de ‘uitschieters’ aanpakken. De nieuwe stadssecretaris greep in waar hij kon, en zette o.a. programma's rond netheid en veiligheid op. Daarnaast was er ook een informeel datanetwerk gegroeid om zoveel mogelijk relevante data, ook op GIS-kaarten, binnen de stadsorganisatie beschikbaar te maken. Sporadisch lijkt de Stadsmonitor de betrokken ambtenaren daarbij te prikkelen zowel tot verdere analyse als tot integrale planning. Met de invoering van BBC en MJP lijkt de stad systematischer gebruik te maken van de Stadsmonitor.

> 3.3.1. Inleiding

‘Turnhout heeft een woelige politieke dynamiek gekend, en tegelijkertijd werd er de stadsorganisatie geherstructureerd, diende de BBC te worden ingevoerd en dienden wij extreem te besparen. Sinds 2010 is Turnhout in politiek zwaar weer terecht gekomen. In die periode is het kordaat leiderschap van sommige politiek verantwoordelijken regelmatig onder druk komen te staan vanuit de achterbannen. Verschillende keren konden particuliere belangen niet verzoend worden met het algemeen belang, waardoor vier coalities tot stand kwamen in de afgelopen vier jaar. Tegen die achtergrond van politieke instabiliteit speelt er zich ook een meervoudige dynamiek af op het ambtelijk niveau. In 2011 wordt een nieuwe stadssecretaris aangesteld. Daarna komt een nieuwe visie op de stadsorganisatie in voege: we evolueren van een schepen- naar een collegemodel. Daaraan wordt een traject voor administratieve herstructurering gekoppeld, waarbij een consultant voor change management wordt ingeschakeld. Vanaf 2013 werd er ook werk gemaakt van de invoering van de BBC-procedure om te komen tot een MJP. Daarbij kon het nieuwe bestuursakkoord pas achteraf in de doelstellingen van het MJP worden ingevoegd. Op de koop toe diende het stadsbestuur fors te besparen. Tegen die achtergrond van politieke en ambtelijke veranderingen

bood de Stadsmonitor voeding voor de omgevingsanalyse in het kader van de BBC-procedure.’ (schepen Turnhout, 2014)

‘Politici waren eigenlijk bang voor de cijfers uit de Stadsmonitor. Ze waren bang dat ze tegen hen gingen gebruikt worden, niet alleen door ‘de achterbannen’, maar ook door de oppositie én door de media. Bovendien werd die angst gevoed door een scherpe daling van een aantal indicatoren uit de editie van 2011. Toen heeft het stadsbestuur wel een verscherpte aandacht aan de dag gelegd voor het netheids- en veiligheidsvraagstuk, maar het blijft bang afwachten wat dit gaat betekenen voor de fierheid en de tevredenheid van de Turnhoutenaren.’ (schepen Turnhout, 2014)

> 3.3.2. Welk gebruik door wie?

*‘Ik was nog maar enkele maanden in dienst of ik werd al geconfronteerd met de Stadsmonitor. In de editie van 2011 bleek Turnhout redelijk slecht te scoren voor netheid, veiligheid, fierheid en tevredenheid over de stad. Niet alleen de media besteedt daaraan uitgebreid aandacht, ook de oppositie springt daarop en de meerderheid schiet in een verdedigingsreflex. Binnen in de stadsorganisatie vragen wij ons af: ‘Wat doen wij daarmee?’ Zo hebben wij ons netheidsketen herbekeken en zijn we integraal te werk gegaan om netheid al van bij het ontwerp van nieuw openbaar domein mee te nemen, de gewenste beeldkwaliteit van straten en goten te herdefiniëren, in te zetten op communicatie over het herbicidenvrij karakter van het groenbeheer, enz. Wij willen er vooral voor zorgen dat we met de **nieuwe aanpak** betere resultaten bekomen, die dan later merkbaar worden bij een nieuwe bevraging van de Stadsmonitor. In die zin is en blijft de Stadsmonitor absoluut een waardevolle databron.’ (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)*

‘De Stadsmonitor werd vooral gebruikt door mensen van stedelijke ontwikkeling en burger en samenleving (waaronder gelijke kansen, armoede en onderwijs ressorteren). Ik zie dat men binnen cultuur en vrije tijd minder gebruik maakt van de indicatoren uit de Stadsmonitor. Misschien hebben ze meestal een hogere score, waardoor ze minder worden aangegrepen om het beleid bij te sturen, waardoor ik het minder merk. Maar, sinds de invoering van de BBC, wordt de Stadsmonitor vooral gebruikt

om een algemene omgevingsanalyse te voeden, waarmee de opmaak van het MJP wordt onderbouwd. Daarnaast geeft de Stadsmonitor (met al zijn indicatoren) wel een sterk beleidsmatig signaal, dat de politiek met de voeten op de grond doet belanden. De objectivering van hun aanvoelen (hun 'buikgevoel') 'triggert' hen om actie te ondernemen. Ze krijgen een signaal van 'er is werk aan de winkel'. Zo blijft netheid een prioriteit, ondanks de besparingsronde worden er zelfs meer middelen op ingezet. Ook kunnen ambtenaren goed gebruik maken van die indicatoren om zaken hard te maken. Dat kan zowel in vergaderingen met politici, als in participatievergaderingen met burgers of bewoners, waarbij zij toch wel op de feiten kunnen gewezen worden.' (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)

'In het kader van het BBC-verhaal zijn wij voor het eerst met mensen uit andere sectoren aan tafel gaan zitten. Zo hebben wij vanuit cultuur meer oog gekregen voor de verbanden met het thema van gelijke kansen. Zo heeft de coördinator 'gelijke kansen' eens een toelichting komen geven op een overkoepelende bijeenkomst van het socio-cultureel verenigingsleven over verarming, verkleuring, verdunning, enz. Door meer dwarsverbanden te zien, kunnen wij binnen het eigen domein betere keuzes, omdat wij niet blind zijn voor wat er op ons afkomt. Wij hebben ook indicatoren nodig om ons aanvoelen van die demografische, sociale of andere evoluties te objectiveren. Een deel van dat materiaal is beschikbaar in de Stadsmonitor. En bovendien kunnen indicatoren uit de Stadsmonitor beleidsvisies versterken en/of beleidskeuzes onderbouwen. Zo gaat de Stadsmonitor de inbreidingsvisie van het Turnhouts stedenbouwkundig en ruimtelijk beleid bevestigen. (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014) + (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)

'Een ambtelijke dynamiek rond de werkgroep 'meten & verbeteren' (op het einde van de vorige legislatuur) heeft het gebruik van de Stadsmonitor zeker bevorderd. Daarin kwamen ambtenaren uit verschillende sectoren bijeen om een systeem op poten te zetten voor het opvolgen van de realisatie van de beleidsdoelstellingen. In de huidige legislatuur is deze werkgroep opgegaan in de werkgroep voor 'strategische planning', die de invoering van de BBC-procedure en de opmaak van het MJP diende voor te bereiden. In dat kader heeft de Stadsmonitor diverse thema's of clusters uit de stadsbrede omgevingsanalyse gevoed. Daarin zijn heel wat stadsmonitorindicatoren over netheid, veiligheid, armoede en

centrumfuncties opgenomen. Die omgevingsanalyse is belangrijk geweest om de sectorale kijk op de stad en het functioneren van de stadsorganisatie te doorbreken.’ (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)

‘De editie 2011 heeft Turnhout een mokerslag toegediend. Gevoelige indicatoren rond netheid, veiligheid, fierheid en vertrouwen waren scherp gedaald in vergelijking met vorige edities en vertoonden ook lage scores in vergelijking met andere centrumsteden. De media sprongen op die cijfers en brachten alles behalve positieve verhalen over de toestand in Turnhout. Daarbij werden ook parallellen getrokken met de onstabiele politieke situatie. Die heisa lag aan de basis van een ambtelijk initiatief om de editie van 2011 eens stevig onder de loep te nemen. In de werkgroep ‘weten en verbeteren’ hebben we gezamenlijk een omgevingsanalyse voor Turnhout opgemaakt. Ik herinner mij nog levendig dat wij in groep in een volle zaal een oefening hebben ondernomen om **‘linken en verbanden’** te leggen tussen allerlei elementen uit die omgevingsanalyse. Die gezamenlijke en levendige aanpak was echt wel een meerwaarde, want je ‘zag’ steeds meer verbanden tussen problematieken die voordien los van elkaar werden gezien. Dat is niet van een leien dakje gelopen, maar met input van een consultant en de collega’s uit Gent en Antwerpen zijn we tot een bruikbare en integrale omgevingsanalyse gekomen. In de loop van deze legislatuur willen we er wel verder aan werken om tegen 2018 te komen tot een meer systematische omgevingsanalyse. Ik keer even terug naar 2012: in de loop van dat jaar hebben we een hele weg afgelegd om tot de selectie van een beperkt aantal prioriteiten te komen. Om die prioriteiten te bereiken hadden we **voorstellen geformuleerd om pilootprojecten op te zetten**. Dat waren projecten die betrekking hadden op het winkelen, culturele evenementen, ruimtelijke kwaliteit of mobiliteit. Ze waren te situeren in het stadshart of in de deelgebieden en ze hadden een integraal karakter. Ze pasten in een verhaal of scenario over het stadscentrum of de randgebieden. Op die manier konden zij hun bijdrage leveren aan de identiteit van de Turnhoutenaar. Het resultaat van dat proces werd teruggekoppeld naar de politiek. De omgevingsanalyse werd aanvaard, de pilootprojecten werden doorverwezen naar de werkgroep strategische planning. Daarin heeft de stadssecretaris het tempo van de opstart van een aantal pilootprojecten afgeremd, zodanig dat de impact op de stadsorganisatie zelf beheersbaar bleef. Daardoor werd de ambtelijke ‘drive’ rond stedelijke ontwikkeling wel wat vertraagd, maar tegelijkertijd werd die dynamiek over de meeste departementen van de organisatie

verbreed. Daarbij kwam ook het MAN-team op de voorgrond, die deze dynamiek dienden te combineren met de BBC-procedure en de noodzakelijke besparingsoefening. Waar zit nu de link met de Stadsmonitor? Uiteindelijk werd heel dit verhaal opgevolgd door **monitoring van de relevante problematieken**. En daarvoor werd o.a. beroep gedaan op de indicatoren uit de Stadsmonitor.’ (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014) + (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014)

‘Momenteel maken vooral leden van het MAN-team en ambtenaren die actief zijn rond het stedenbeleid gebruik van de Stadsmonitor. Meestal kijkt men naar het hoofdstukje dat betrekking heeft op het eigen domein, of dat nu cultuur en vrije tijd is, of ruimtelijke planning. Maar eigenlijk zou iedereen die aan de stad werkt, ook wel de **gevoeligheden in de stad** mogen kennen. Zeker wanneer je, als directeur of diensthoofd, hier ’s morgens komt binnenrijden van de autostrade op de parking, en ’s avonds weer buiten, dan kan je de Stadsmonitor raadplegen om specifieke fenomenen en evoluties in de stad. Ideaal zou zijn dat jij, als ambtenaar, die gevoeligheden ook zou voelen door je in de stad te bewegen of er aanwezig te zijn. Dan kan het feitenmateriaal uit die Stadsmonitor botsen met het eigen aanvoelen en voor de nodige reflectie of inspiratie zorgen.’ (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014)

‘In het OCMW wordt de Stadsmonitor maar weinig gebruikt. Het werken met cijfers is niet echt ingesleten in de manier van werken. Het eigen domein wordt eerder gevoelsmatig benaderd. Let op, dat wil niet zeggen dat er grove inschattingsfouten gemaakt worden. Maar toch, zou het goed zijn om wat meer van cijfers gebruik te maken om de inschatting van de externe omgeving eventueel te kunnen corrigeren. Het datagebruik richt zich vooral op plan- en debatmomenten. Dan gaan we eigen bronnen raadplegen en worden we gevoed door de Stadsmonitor. Zo werd het debat over de kinderopvang in Turnhout degelijk onderbouwd met de relevante indicatoren uit de Stadsmonitor. Op dat moment is de Stadsmonitor een **dankbaar instrument**.’ (leidend ambtenaar OCMW Turnhout, 2014)

‘Op mijn domein van cultuur en vrije tijd zijn we begonnen met een beleavingsplan. Dat is een integrale manier van plannen, waarbij we effecten nastreven in meerdere sectoren. Op die manier willen wij stappen vooruit zetten in vergelijking met de vroegere beleidsplannen inzake cultuur, jeugd, bibliotheekwezen, enz. Dat waren eerder eilandplannen,

terwijl het nieuwe plan zich richt op diverse aspecten van beleving, die zich kunnen situeren op het vlak van sociaal beleid, cohesie, jeugdbeleid, ouderenbeleid, speelbeleid, enz. Wanneer we in dat nieuw belevingsplan op zoek gaan naar metingen voor de doelstellingen die wij willen bereiken, dan vinden we wel wat indicatoren in de Stadsmonitor. Er zijn nog onvoldoende gegevens beschikbaar voor de opvolging van dat belevingsplan, maar de Stadsmonitor **prikkelt sterk en zet aan tot reflectie**. Zo kunnen sommige combinaties van paradoxale indicatoren ons inspireren. Zo zien wij dat de objectieve beschikbaarheid van speelpleinen in Turnhout toeneemt, maar dat de tevredenheid daarover afneemt. Of nog: dat de verhuisintenties (zeker naar een andere stad of gemeente) beperkt zijn, maar dat de ontevredenheid over de stad hoog is. Die indicatoren stimuleren ons om te vragen wat er aan de hand is. Om vervolgens te overleggen of en hoe wij vanuit de stad zaken willen aanpakken.’ (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014)

‘In het kader van de BBC-procedure heeft het OCMW samen met de stad aan een **gezamenlijke omgevingsanalyse** gewerkt. De Stadsmonitor heeft enkele belangrijke elementen aangedragen, voor het zorgluik, het welzijnsthema, armoede en gelijke kansen. Daardoor zijn sommige problemen in de stad beter in beeld gekomen, maar er zijn bijkomende cijfers nodig om het lokaal beleid ter zake te onderbouwen.’ (leidend ambtenaar OCMW Turnhout, 2014)

‘In Turnhout heeft de Stadsmonitor de thema’s van netheid, onveiligheid en uitstraling van de stad **op de agenda gezet**. Politici blijven toch wel regelmatig aandacht aan die thema’s besteden. En daar zitten de lagere scores van de indicatoren uit de Stadsmonitor op dat vlak wel voor iets tussen.’ (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)

‘De Stadsmonitor stimuleerde mij om alle verschillende data voor het natuur- en milieudomein in één keer te verzamelen. Op die manier werd hij een kader voor de rapportering naar het eigen bestuur, naar de Vlaamse overheid (in het kader van de samenwerkingsovereenkomst) en naar het Vlaamse stedenbeleid. Maar belangrijker is dat de Stadsmonitor mij **motiveerde om zaken aan te pakken**. Zo leert de Stadsmonitor ons waar er leemte is aan openbaar buurtgroen en in welke mate de buurtbewoners daarover tevreden zijn. Daarbij kunnen wij ons bezinnen over de vraag of de perceptie over dat buurtgroen te maken heeft met het gabarit van de

straat, de typologie van de woningen of het profiel van de bewoners? Op die manier kunnen wij overwegen om het beleid inzake buurtgroen bij te sturen in de richting van bijkomend buurtgroen, en/of de wijziging in het beheer van het bestaand buurtgroen en/of sensibilisering rond groen en natuur.’ (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)

> 3.3.3. Evolutie

‘De eerste edities van de Stadsmonitor werden maar weinig gebruikt. Na elke nieuwe editie zijn er toch weer meer ambtenaren die hem raadplegen als een inspiratiebron bij de opmaak van beleidsplannen. Bij de opmaak van elk nieuw plan of dossier worden zij geconfronteerd met de nood aan cijfers. Voor hen neemt het belang van bruikbare statistieken, en dus ook van de Stadsmonitor toe.’ (leidend ambtenaar Turnhout, 2014) + (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014)

‘Na de publicatie van de Stadsmonitor van 2004 kreeg ik een telefoontje van de toenmalige stadssecretaris. Hij vroeg mij waarom Turnhout zo hoog scoorde op de indicator over de totale hoeveelheid huishoudelijk afval. Hij had vooral opgemerkt dat er zich grote verschillen aftekenden tussen de centrumsteden. Daarop hebben wij de definities van de andere steden uitgeplozen en gemerkt dat sommige fracties van het afval (zoals bijvoorbeeld steenpuin) niet in het huishoudelijk afval werden opgenomen. Daaruit blijkt nogmaals dat cijfers altijd in een verhaal moeten worden gekaderd.’ (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)

*‘Voorafgaand aan de editie van 2011 werd de Stadsmonitor vooral gebruikt door een aantal departementen, zoals stedelijke ontwikkeling en burger en samenleving. Daarna is meer het besef gegroeid dat de Stadsmonitor eerder een input is voor een integraal verhaal van een **organisatiebrede omgevingsanalyse**. Daarbij komt dat de nood aan relevante data nog nooit zo scherp is gevoeld als nu, omdat de uitdagingen complexer worden en de stadsorganisatie onder druk zetten. We moeten veel bewuster omgaan om de evoluties in de stedelijke omgeving. En in die zin willen wij ook meer aan de slag gaan met de tool van de ‘strategische kaarten’. (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)*

*‘Eigenlijk zie je **drie fases** in het gebruik van de Stadsmonitor. In de eerste drie edities stelde ik voor op het college en de vergadering van de leidende ambtenaren, waarna ik beleefd bedankt werd en er, volgens mijn weten, weinig of geen actie werd ondernomen op basis van de nieuwe kennis van de stedelijke samenleving in Turnhout. Dat was compleet anders met de editie van 2011. Daar ontstond een hele dynamiek rond de lage scores inzake netheid, veiligheid, fierheid, tevredenheid en vertrouwen. Door die dynamiek speelden diverse actoren hun rol: de ‘Gazet van Turnhout’ kaartte de lage scores aan, de oppositie uitte kritiek en de meerderheid ging in de verdediging. Achter de schermen nodigde het MAN-team het Kenniscentrum Vlaamse Steden uit om hen bij te staan in de omgang met die cijfers. En ondernam de stadssecretaris, samen met de betrokken diensten, de nodige initiatieven om de netheid, veiligheid en andere problematieken beter aan te pakken. En in het afgelopen jaar wordt de Stadsmonitor systematisch gebruikt in het kader van de BBC-procedure en de gezamenlijke opmaak van de integrale omgevingsanalyse voor het MJP.’ (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014)*

> 3.3.4. Context

‘Het gebruik van de Stadsmonitor in Turnhout is bevorderd door er iemand voor vrij te stellen en daarbij het nodige budget te voorzien. Daarbij werd gewezen op de meerwaarde van dat databeheer, waaraan die mevrouw kon werken. In een periode van besparingen, worden wij als stad gedwongen om de kerntaken beter af te bakenen, en integraler te gaan werken. En die meer systematische aanpak van een stedelijke omgevingsanalyse kan dat onderbouwen. Ook kunnen de representatieve gegevens op wijkniveau een betrouwbaar beeld geven van de meerwaarde van de gebiedsgerichte werking. Bovendien willen wij als stad die investeringen in databeheer niet alleen doen. Wij werken daarvoor vooral samen met het OCMW, maar ook met de vier kleinere besturen uit de stadsregio. Zij maken ook een beperkt budget vrij voor relevante gegevens te verzamelen op stadsregionaal niveau.’ (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)

‘Als ik de Stadsmonitor in Turnhout van naderbij bekijk, dan zie ik dat het gebruik ervan vooral door twee centrale factoren werd bevorderd, namelijk het bestaan van de werkgroep ‘strategische planning’ en de ‘ambtelijke

drive' waarvan die blijk gaf. Deze werkgroep 'strategische planning' vloeide voort uit het programma 'meten en verbeteren' en had tot doel om de invoering van de BBC voor te bereiden. Deze werkgroep, die onder toedoen van de stadssecretaris verruimd werd tot alle leden van het MAN-team, richt zich op de langere termijn, wilde nadenken over strategische kwesties en op die manier een beleidsvoorbereidende rol spelen. Daaraan werd een monitoringluik gekoppeld om iedereen duidelijk te maken dat een buikgevoel niet meer volstond. En daarbij wil ik werken aan een systematisch opvolgingssysteem waarbij een centrale raadplegingstool wordt voorzien en dat van toepassing zal worden op 9 partners, namelijk de vier besturen uit stadsregio Turnhout, de betrokken OCMW's en de vereniging van de stadsregio zelf. En de Stadsmonitor wordt dan een onderdeel in dat opvolgingssysteem. Heel belangrijk is dat die werkgroep voor strategische planning een **stevige 'ambtelijke drive'** kent. En die 'drive' is waarschijnlijk afkomstig van de persoonlijke drive van de meeste leden van die werkgroep. En die ingesteldheid wordt gevoed door de betrokkenheid op de toekomst van de stad. Het zijn gelijkgestemden die in grote mate dezelfde richting uitwillen met de stad Turnhout. Daarbij hebben die mensen heel veel ruimte gekregen om hun job inhoud te geven en daarin te blijven groeien naargelang de eigen interesses aansluiting vonden bij de noden van de organisatie. Zo is de duurzaamheidsambtenaar GIS-coördinator geworden en momenteel is zij de centrale figuur in het monitoringssysteem, omdat zij o.a. de ruimte heeft gekregen om opleidingen te volgen in GIS- en SPSS-software. Bovendien zijn in de strategische werkgroep geleidelijk aan win-win situaties gegroeid, waardoor iedereen merkt dat een integrale aanpak beter werkt. Zo is nieuw openbaar buurtgroen aangelegd, waarbij direct al een speelplein voorzien was, omdat beide ambtenaren van betrokken departementen al van in de ontwerpfase met elkaar van gedachten wisselen. Daarbij kan ook de kleinschaligheid van de stadsorganisatie een rol spelen, waardoor makkelijker informele contacten gelegd worden.' (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014)

'Er is niet alleen politieke, maar ook ambtelijke weerstand tegen het gebruik van 'externe' cijfers in het algemeen en het gebruik van de Stadsmonitor in het bijzonder. Politici hebben in de eerste plaats schrik hoe sommige indicatoren worden voorgesteld in de pers. Zij zijn ook de eerste om vragen te stellen bij de kosten voor dataverzameling, die vooral als input gebruikt worden voor omgevingsanalyse. Voor zaken waarvan zij

het gevoel hebben dat ze die voldoende kennen. Ambtenaren hebben in het verleden dikwijls gewerkt in een intern gerichte ambtelijke cultuur. Voor hen is het nu moeilijk om open te staan voor een verandering van ambtelijke cultuur. Niet langer zijn de wetten, decreten, besluiten en reglementen de belangrijkste focus van het werk, maar de stadsorganisatie wordt gericht op de noden van de klant (burger, ondernemer, vereniging, enz.) De indicatoren uit de Stadsmonitor **ondersteunen hun openheid voor die externe omgeving**. Maar om die externe gerichtheid in de praktijk te brengen moeten ambtenaren wel vragen durven stellen bij wat ze doen in de stadsorganisatie. En het is moeilijk om mensen mee te krijgen in die denkoefening waarbij men zich afvraagt: ‘Waarom doen wij hier onze job?’ en ‘Voor wie?’ Om vanuit die externe focus te werken, moeten ze de veiligheid van de gekende manier van werken loslaten en durf aan de dag leggen om een andere werkwijze toe te passen, waarmee ze minder vertrouwd zijn. Daar komt heel wat lef bij te pas, maar mits de nodige ondersteuning en begeleiding zie je mooie dingen gebeuren. Dat zie je aan de serieuze verschillen die zich aftekenen tussen diensten of departementen.’ (leidend ambtenaar Turnhout, 2014)

> 3.3.5. Co-productie

‘De participatieve opmaak van de Stadsmonitor is op zich als positief ervaren. Of dat een die co-productiewijze een invloed gehad heeft op het later gebruik ervan is moeilijk in te schatten. Op het eerste zicht zijn het vooral lokale factoren die dat gebruik bevorderen of hinderen. ‘Ik zie nu vooral de SSG als een platform voor co-productie, waarbij er natuurlijk wel veel inbreng komt ‘vanuit Brussel’, maar waarbij ik toch het gevoel heb dat er naar de steden wordt geluisterd en, indien mogelijk, ook rekening wordt gehouden met hun bekommernissen. Vooral stedenvertegenwoordigers, die een goed zicht hebben op de bekommernissen van hun stadsbesturen, krijgen de mogelijkheid om ze in de discussie in te brengen. In die zin heeft de SSG een belangrijke waarde als klankbord tegenover de voorstellen vanuit het Vlaams stedenbeleid.’ (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014)

> 3.3.6. Vragen

In Turnhout zijn verschillende respondenten vragende partij voor een **Stadsmonitor op stadsregionaal niveau**. Sommigen zijn op zoek naar middelen om ook een bijkomende representatieve stadsmonitorsurvey te organiseren voor drie gemeenten van de stadsregio, namelijk Oud-Turnhout, Vosselaar en Beerse. Heel wat domeinen kunnen, volgens hen, beter op stadsregionaal niveau opgevolgd worden. Zij verwijzen daarvoor naar het wonen, de sociale economie, mobiliteit, zorg, cultuur, onderwijs, milieu, enz. Deze monitoring is nodig om scenario's voor bepaalde problematieken op dat stadsregionaal niveau te onderbouwen. Stap voor stap kan dan verder gewerkt worden aan de aanpak van welomschreven hinderpalen, aldus nog verschillende ambtenaren, zowel uit de stad als het OCMW van Turnhout.

'De Stadsmonitor heeft aandacht voor het formele verenigingsleven. En dat is goed, maar de vraag is of er ook indicatoren kunnen opgenomen worden over de 'verenigden'. Dat zijn de mensen die informeel, en dikwijls tijdelijk in losse verbanden allerlei initiatieven in de stad of hun buurt nemen. Dat lijkt een groeiend fenomeen, maar we hebben geen cijfers om ons aanvoelen daarover te corrigeren. Het lijkt ons ook relevant om indicatoren over die vormen van dynamiek op te maken, omdat die samenwerking, misschien meer dan het traditionele verenigingsleven, een bron vormt van openheid voor diversiteit in de stad.' (ambtenaar middenkader Turnhout, 2014)

> 3.4. Workshop

Op een workshop werden de tussentijdse resultaten van de gesprekken met sleutelpersonen over het gebruik van de Stadsmonitor in de eigen stad voorgesteld. Het materiaal dat voortkwam uit de kwalitatieve diepte interviews had betrekking op drie steden, namelijk Hasselt, Kortrijk en Turnhout. Doel van de workshop was om na te gaan of dat gebruik van die Stadsmonitor herkenbaar was voor de vertegenwoordigers van andere Vlaamse steden.

> 3.4.1. *Tussentijdse resultaten*

Uit de eerste verwerking van de tussentijdse onderzoeksresultaten hebben wij geleerd dat het gebruik van de Stadsmonitor een specifiek verhaal is in elke stad. Die specifieke verhalen vertonen echter wel herkenbare patronen. Die gelijkaardige kenmerken van het gebruik van de Stadsmonitor werden op de workshop toegelicht:

- 1) Het gebruik van die Stadsmonitor is in elke stad afhankelijk van de interactie tussen drie gelijkaardige actoren, namelijk de politici, de leidende ambtenaren en de ambtenaren uit het middenkader.
- 2) Die drie actoren gebruiken de Stadsmonitor grosso modo omwille van twee doeleinden, namelijk 1) als instrumentele onderbouwing voor het veranderen van gedrag of beleidsoptreden voor meer stedelijke leefbaarheid en duurzaamheid, en 2) als symbolisch middel om het bestaande beleid te legitimeren of anderen ervan te overtuigen dat het bestaande beleid bijdraagt tot de leefbaarheid en duurzaamheid van de stad.
- 3) Politici zien de Stadsmonitor (en vooral de indicatoren) als een machtsbron. Een lage score (in vergelijking met de andere steden) noopt tot instrumenteel gebruik van de Stadsmonitor. Een hoge score leent zich beter tot symbolisch gebruik.
- 4) Ambtenaren zien de Stadsmonitor en zijn indicatoren als een bron van informatie en beleidskennis. Ze willen er in toenemende mate gebruik van maken om de toestand objectiever in te schatten.

Daarbij staan ze open voor kennis die hun ‘buikgevoel’ corrigeert. Daarom willen zij operationeel gebruik maken van de Stadsmonitor, vooral voor het stofferen van omgevingsanalyses voor sectorale beleidsplannen en dito dossiers.

- 5) Na de publicaties van de eerste edities van de Stadsmonitor was er kort massaal veel aandacht voor de Stadsmonitor en de indicatoren ervan. In de eerste jaren van het bestaan van de Stadsmonitor was het politiek en ambtelijk gebruik ervan beperkt tot een aantal subsystemen binnen de stadsorganisaties. Vooral het ambtelijke gebruik zou toegenomen zijn in de loop van de opeenvolgende edities.
- 6) Gedurende de afgelopen jaren zou de Stadsmonitor op een meer systematisch manier in bepaalde onderdelen van de stadsorganisatie gebruikt worden. Die trendbreuk zou zich vooral aftekenen naar aanleiding van bovenlokale beleidsinterventies, zoals bij de invoering van de BBC/MJP.

> 3.4.2. *Herkenning*

Tijdens de workshop bevestigden alle vertegenwoordigers van de acht Vlaamse steden dat ze de beschrijving van het gebruik van de Stadsmonitor in de drie onderzochte steden herkenden in/voor de eigen stad. Daarbij beklemtoonden verschillende aanwezigen dat de Stadsmonitor ook gebruikt wordt als educatief instrument om een breder publiek (zowel binnen als buiten de stadsorganisatie) te sensibiliseren over de stedelijke leefkwaliteit. Medewerkers van een data-cel of meet- en weet-cel vervullen dikwijls een ambassadeursfunctie om het gebruik van de Stadsmonitor in de beleidsvoorbereiding te bevorderen. In sommige steden worden ook burgers en/of het middenveld geïnformeerd over de Stadsmonitor.

Aanwezigen gaven ook aan dat het gebruik van de Stadsmonitor in veel gevallen dienst- en persoonsgebonden materie is. Dit bevestigt de stelling dat de stadsorganisaties geen unitaire, maar hybride systemen zijn, die bestaan uit een geheel van onderling sterk van elkaar verschillende subsystemen (Vallet e.a., 2005) Tijdens deze workshop werd ook het toenemend gebruik van de Stadsmonitor bevestigd. Dat zou evolueren van een passieve kennisname naar een meer actief gebruik van indicatoren en

data door ambtelijke verantwoordelijken in hun beleidsvoorbereiding en omgevingsanalyses.

Tijdens de workshop werden ook discussiepunten aangebracht over het gebruik van de Stadsmonitor. Die worden weergegeven in het slothoofdstuk, samen met andere discussiepunten.

4. Analyse van datamateriaal

> 4.1. Resultaten op grote lijnen

Op basis van de eerste verwerking van het materiaal van de interviews en uit de workshop blijkt dat we de onderzoeksvragen op een genuanceerde manier dienen te beantwoorden. Heel wat mechanismen in het gebruik van de Stadsmonitor verschillen van stad tot stad. In Kortrijk zorgden de lage scores van de indicatoren over fierheid en vertrouwen in het stadsbestuur voor een dynamiek in de stadsorganisatie waardoor het databeheer werd bevorderd. In Turnhout veroorzaakten enkele lage scores uit de editie van 2011 een specifieke beleidsdynamiek op het vlak van het netheids- en veiligheidsbeleid. In Hasselt worden de veelal hoge scores van de indicatoren uit de Stadsmonitor eerder gebruikt om het beleid te legitimeren en beleidsopties te bevestigen. Het specifiek gebruik van de Stadsmonitor is niet alleen een gevolg van de hoogte (of laagte) van bepaalde indicatorescores, maar wordt waarschijnlijk veel meer bepaald door de specifieke politieke en ambtelijke context in elke stad.

Welke gelijkenissen zien wij toch opduiken? Vergelijkbare patronen in het gebruik van de Stadsmonitor zijn voor enkele aspecten wel vast te stellen:

- 1) Wie?
Het gebruik van die Stadsmonitor is in elke stad afhankelijk van de interactie tussen drie gelijkaardige actoren, namelijk de politici, de leidende ambtenaren en de ambtenaren uit het middenkader.
- 2) Waarom?
Die drie actoren gebruiken de Stadsmonitor grosso modo omwille van drie doeleinden, namelijk 1) als instrumentele onderbouwing voor het veranderen van gedrag of beleidsoptreden voor meer stedelijke leefbaarheid en duurzaamheid, 2) als educatief instrument voor sensibilisering van het brede publiek over de stedelijke leefkwaliteit, en van ambtenaren over de noodzaak aan datamanagement, en een integrale en strategische kijk op stedelijke samenlevingsproblemen, en 3) als symbolisch middel om

het bestaande beleid te legitimeren of anderen ervan te overtuigen dat het bestaande beleid bijdraagt tot de leefbaarheid en duurzaamheid van de stad.

3) Met welke houding?

Politici zien de Stadsmonitor (en vooral de relatieve scores van de indicatoren in vergelijking met andere steden) als een machtsbron. Een lage score noopt tot instrumenteel gebruik van de Stadsmonitor. Een hoge score leent zich beter tot symbolisch gebruik. Ambtenaren zien de Stadsmonitor en zijn indicatoren als bron van informatie en beleidskennis vooral over het domein waarop ze beleid moeten voeren. Ze willen er in toenemende mate gebruik van maken om de toestand objectiever in te schatten. Daarbij staan ze open voor kennis die hun 'buikgevoel' corrigeert. Daarom willen zij sporadisch gebruik maken van de Stadsmonitor, vooral voor het stofferen van omgevingsanalyses voor sectorale beleidsplannen en dito dossiers.

4) Evolutie?

Na de eerste edities van de Stadsmonitor was er kort massaal veel aandacht voor de Stadsmonitor en de indicatoren ervan. Het politiek en ambtelijk gebruik ervan was beperkt tot een aantal subsystemen binnen de stadsorganisaties. Vooral het ambtelijke gebruik zou toegenomen zijn in de loop van de opeenvolgende edities. Gedurende de afgelopen jaren zou de Stadsmonitor op een meer systematisch manier in bepaalde onderdelen van de stadsorganisatie gebruikt worden. Die trendbreuk zou zich vooral aftekenen naar aanleiding van bovenlokale beleidsinterventies, zoals bij de invoering van de Stedenfondsrapportage of de BBC/MJP.

5) Welke factoren?

Het gebruik van de Stadsmonitor wordt ook bepaald door factoren uit de stedelijke context, die zowel afkomstig zijn van binnen de stadsorganisatie zelf of van daarbuiten. In dit verband wordt verwezen naar interne institutionele factoren, zoals capaciteiten inzake strategiebepaling, omgevingsgerichtheid, datamanagement, en de politieke en ambtelijke cultuur (Vallet e.a., 2005). Daarnaast kunnen ook externe institutionele factoren spelen zoals de relatie van de stadsorganisatie met andere lokale besturen zoals OCMW, politie, enz. of met bovenlokale besturen.

Op basis van een volgende ronde van analyse van het bekomen onderzoeksmateriaal kunnen wij de antwoorden illustreren met citaten uit de interviews of de workshop.

> 4.2. Specifieke verhalen per stad

In Kortrijk hadden politici van bij de eerste editie aandacht voor de Stadsmonitor, en vooral voor de lagere scores van de indicatoren voor fierheid en vertrouwen in het stadsbestuur. In 2006 maakte de stadssecretaris gebruik van de administratieve herstructurering om een data-cel op te richten. In een bedrijfsmatige cultuur binnen de stadsorganisatie zou een formele data-cel een informeel data-netwerk ondersteunen. Elke nieuwe editie van de stadsmonitor was een stimulans om het databeheer verder te ontwikkelen. In het kader van dat databeheer werd gebruik gemaakt verschillende databronnen, en ook van de Stadsmonitor. Vanaf 2013 zet de nieuwe legislatuur het databeheer meer centraal in de beleidsvoering. Het nieuwe bestuur wil de realisatiegraad van het gevoerde beleid verhogen door systematisch allerlei beleidsdoelstellingen op te volgen. In dat opvolgingssysteem word verwezen naar indicatoren uit de Stadsmonitor, als referenties van een gewenste toestand van de stad op lange termijn.

In Turnhout kunnen wij drie fasen onderscheiden in het gebruik van de Stadsmonitor. In de eerste fase namen de politici en leidende ambtenaren beleefd kennis van de eerste drie edities van de Stadsmonitor zonder meer. Binnen in de buik van de stadsorganisatie kreeg de duurzaamheidsambtenaar wel de ruimte om een opleiding in GIS te volgen. In een organische ambtelijke cultuur kreeg zij de kans om de GIS-cel uit te bouwen tot een dienst voor dataverwerking, die een bredere kijk op beleidsthema's mogelijk maakte. Op het einde van de vorige legislatuur werd de GIS-cel opgenomen in een werkgroep 'meten & verbeteren', die een opvolgingssysteem voor beleidsdoelstellingen wou uitwerken. In de tweede fase veroorzaakten enkele lage scores uit de editie van 2011 een specifieke beleidsdynamiek op het vlak van het netheids- en veiligheidsbeleid. De stadssecretaris, die nog maar een paar maanden in dienst was, heeft samen met de actoren uit de netheids- en veiligheidsketen, een nieuwe aanpak uitgewerkt. En in een derde fase wordt

de Stadsmonitor meer systematisch gebruikt. In de huidige legislatuur is de werkgroep ‘meten & verbeteren’ opgegaan in de werkgroep ‘strategische planning’, die de invoering van de BBC-procedure en de opmaak van het MJP diende voor te bereiden. In dat kader heeft de Stadsmonitor diverse thema’s of clusters uit de stadsbrede omgevingsanalyse gevoed. Het gebruik van de Stadsmonitor werd sterk bepaald door de ‘ambtelijke drive’ van die werkgroep, die voortkwam uit een sterke betrokkenheid van de meeste leden van die werkgroep op de toekomst van de stad Turnhout.

In Hasselt worden de veelal hoge scores van de indicatoren uit de Stadsmonitor eerder gebruikt om het beleid te legitimeren en beleidsopties te bevestigen. In speeches verwijzen politici naar hoge scores van bepaalde aspecten van het stedelijk leven in Hasselt. De objectieve cijfers legitimeren het beleid, want ze zijn afkomstig van een wetenschappelijk onderbouwd meetinstrument. Ook leidende ambtenaren gebruiken hoge scores van sommige indicatoren om beleidsopties te bevestigen. Na enkele publicaties van de Stadsmonitor heeft het bestuur in Hasselt beslist om een GIS-cel op te richten, die nu wordt geconfronteerd met een toenemend aantal datavragen vanuit verschillende sectoren van de stadsorganisatie. Dat neemt niet weg dat de meeste departementen een nood aan relevante data ervaren. Een uitzonderlijke lage score van de indicator over het vertrouwen in het stadsbestuur in de editie van 2011 werd met een persmededeling gekaderd binnen een reeks indicatoren met een hoge score. De Stadsmonitor wordt ook gebruikt om de leden van een politieke partij te stimuleren om de leefkwaliteit van de stad Hasselt hoog te houden.

> 4.3. Drie soorten gebruikers

In die stadsspecifieke verhalen over het gebruik van de Stadsmonitor zien wij dezelfde drie actoren opduiken, namelijk lokale politici, leidende ambtenaren en ambtenaren uit het middenkader. Het is mee de interactie tussen die verschillende actoren die het gebruik van de Stadsmonitor in elke stad bepaald. Stedelijke politici zien de Stadsmonitor meestal als een rapport van hun beleid. Daarbij zijn ze vooral gevoelig voor slechte scores in vergelijking met andere steden. Hun aandacht voor die slechte scores vormt dikwijls de aanleiding om actie te ondernemen. Dat doen ze meestal in

samenspraak met de betrokken leidende ambtenaren. Op hun beurt maken zij gebruik van de ruimte vanuit de politiek om het databeheer te organiseren, indien ze dat nodig achten. De actie op dat vlak wordt sterk bepaald door de strategische visie van de leidende ambtenaren op de ontwikkeling van de stadsorganisatie (waarin de mate van omgevingsgerichtheid een belangrijke rol speelt) en het belang van databeheer daarin. Daarbij kunnen zij gestimuleerd worden door de noden van de ambtenaren uit het middenkader. Die voelen dikwijls de nood aan bijkomende data het sterkst, vooral wanneer zij de eigen inschatting van het eigen domein en de relevante context willen objectiveren.

In Kortrijk zorgen de lagere scores van de indicatoren voor fierheid en vertrouwen in het stadsbestuur uit de Stadsmonitor van 2004 voor de nodige beroering. Bij een administratieve herstructurering in 2006 kon er wel een formele data-cel worden opgericht. Politici hadden de hoop dat de stad Kortrijk beter zou kunnen presteren, waardoor ze voor die indicatoren 'op de ranking zouden kunnen stijgen'. De leidend ambtenaar begeleidt de werking van die data-cel door een informeel data-netwerk te ondersteunen, waaraan ambtenaren (ook uit het middenkader) uit diverse departementen deelnemen, die de interesse voor databeheer delen.

In Turnhout brachten de lage scores van indicatoren uit de Stadsmonitor van 2011 de politici een mokerslag toe. De scores van verschillende belevingsindicatoren waren sterk gedaald in vergelijking met de vorige edities. Dat was in het bijzonder het geval voor de indicatoren inzake fierheid, onveiligheidsgevoel, tevredenheid over de stad, tevredenheid over de staat van de wegen, fiets- en voetpaden, de indruk van de netheid en het vertrouwen in het stadsbestuur. Die lage scores veroorzaakten een stedelijke dynamiek waarbij diverse actoren hun rol speelden: de 'Gazet van Turnhout' kaartte de lage scores aan, de oppositie uitte kritiek en de meerderheid ging in de verdediging. Achter de schermen nodigden de leidende ambtenaren experts uit om hen bij te staan in het omgaan met die lagere scores. En ondernam de stadssecretaris de nodige initiatieven om de netheid en veiligheid beter aan te pakken. In diezelfde periode had de werkgroep 'meten & verbeteren' een gezamenlijke omgevingsanalyse voor Turnhout opgemaakt, waarbij zij ook systematisch de Stadsmonitor hadden gebruikt. Ambtenaren uit het hoger en middenkader hebben daarin een hele weg afgelegd om een beperkt aantal prioriteiten te selecteren. Daarbij

hebben zij pilootprojecten voorgesteld om die prioriteiten ook te kunnen realiseren. Dan heeft de stadssecretaris opgetreden om de ambtelijke dynamiek rond die pilootprojecten af te remmen en te verbreden naar de meeste departementen binnen de stadsorganisatie.

In Hasselt gebruiken politici de hoge scores van tal van indicatoren in hun speeches. Voor een uitzonderlijk lage score uit de Stadsmonitor van 2011 stellen ze een persmededeling op. Daarin wordt die indicator over het gedaalde vertrouwen in het stadsbestuur gekaderd in een reeks van indicatoren met hoge scores. Eén politieke partij neemt ook het initiatief om de partijleden te informeren over tal van indicatoren uit de Stadsmonitor. Op die manier wil het bestuur hen stimuleren om de aandacht voor de stedelijke leefkwaliteit in hun politieke activiteiten hoog te houden. Politici verwachten de nodige expertise van ambtenaren om data (o.a. uit de Stadsmonitor) op te nemen in de omgevingsanalyse voor hun beleidsplannen. Daarop willen de politici hun beleid kunnen baseren. Ambtenaren (zowel uit het hoger als het middenkader) verwoorden hun nood aan data. De Stadsmonitor wakkert hun nood aan meer relevante data aan. De Stadsmonitor geeft wel een algemeen beeld, maar ambtenaren willen cijfers voor hun sector en liefst op het niveau van statistische sectoren, straten, wijken, enz. Sommige leidende ambtenaren gebruiken de Stadsmonitor ook om beleidskeuzes te bevestigen. Zo wordt verwezen naar indicatoren uit de Stadsmonitor om de keuze voor decentralisatie van sommige dienstverlening en het multifunctioneel gebruik van sommige voorzieningen te onderbouwen en op de ingeslagen weg voort te gaan.

> 4.4. Drie soorten gebruik

Uit het onderzoek van Rosenström (2006) weten wij dat beleidsmakers (politici en ambtenaren) duurzaamheidsindicatoren meestal op drie manieren gebruiken, namelijk instrumenteel, conceptueel en symbolisch. Dit onderzoek bevestigt dat ook de Stadsmonitor op drie manieren gebruikt wordt. Het instrumenteel gebruik refereert naar het gebruik van de Stadsmonitor als een basis voor gedragsverandering op het niveau van het strategisch debat en de strategische processen, die daaruit voort vloeien. Daarnaast illustreerde dit onderzoek ook het symbolisch gebruik van de Stadsmonitor. Vooral door naar hoge scores van indicatoren te verwijzen

kunnen voornamelijk politici anderen overtuigen dat het gevoerde beleid bijdraagt aan de leefbaarheid en duurzaamheid van de eigen stad. Bij nader toezien wordt de Stadsmonitor ook regelmatig conceptueel gebruikt. In dit geval hebben sommige ambtenaren (meestal geïnteresseerd in databeheer en/of stadsontwikkeling) de Stadsmonitor (of meestal een specifieke set van indicatoren, op maat van de doelgroep) gepresenteerd op diverse vergaderingen van stedelijke ambtenaren, zoals het MAN-team, directieraad, werkgroepen, diensten, enz. Op die manier hopen ze hun collega-ambtenaren te informeren en sensibiliseren over het belang van een flexibele strategie- en beleidsvorming met het oog op de leefbaarheid en duurzaamheid van een stedelijke samenleving. Als educatief instrument kan de Stadsmonitor gebruikt worden om hun houding bij te sturen en hun aandacht te vestigen op het belang van een soepele strategiebepaling voor die stedelijke leefbaarheid of duurzaamheid. In heel wat steden wordt trouwens ook de buitenwereld geïnformeerd over het bestaan van de Stadsmonitor. Dit is ook een voorbeeld van het educatief gebruik van de Stadsmonitor, waarbij de aandacht van de doelgroep wordt gevestigd op allerlei stedelijke leefbaarheids- en duurzaamheidsthema's en hun onderlinge samenhang. In volgende punten gaan we gedetailleerd illustreren hoe de Stadsmonitor die drie functies vervult in de verschillende onderzochte steden.

> **4.4.1. Vooral instrumenteel gebruik valt op**

> **4.4.1.1. Inschatting van het strategisch belang van de ruimere context**

De Stadsmonitor kan ook gebruikt worden om de stadsbrede context van het stedelijk beleid in beeld te krijgen. Zo gebruikt een leidend ambtenaar in Kortrijk de Stadsmonitor (naast andere bronnen) om politici en ambtenaren te **wijzen op het ruimere plaatje**, waarin aandacht is voor demografische evoluties (nulgroei van de bevolking), de verhuisintenties, het mogelijk overaanbod van nieuwbouwwoningen, en onevenwichten op de regionale woonmarkt, waarbij het aantal nieuwe woningen de geschatte vraag tot drie à vier maal overtreft, enz. In Hasselt wijst een politicus op de demografische groei. De stadsbevolking zou sterker groeien dan verwacht. Er zouden tot ongeveer 1000 inwoners per jaar bijkomen. Voorzieningen moeten aan die groei worden aangepast. Zo dient de Stadsmonitor, naast

andere bronnen, zoals bijvoorbeeld de GIS-dienst, om demografische cijfers mee te nemen in bij de opmaak van beleidsplannen en dossiers. In Turnhout verwijzen verschillende ambtenaren naar een ambtelijke dynamiek die ontstaan is naar aanleiding van de neveneffecten van de Stadsmonitoreditie van 2011. Los van de kritiek in media en politieke verdedigingsreflexen wilden zij de stedelijke samenleving op een betrouwbare manier in beeld krijgen. Dat mag ook blijken uit onderstaand citaten:

‘In de werkgroep ‘weten en verbeteren’ hebben we gezamenlijk een omgevingsanalyse voor Turnhout opgemaakt. Ik herinner mij nog levendig dat wij in groep in een volle zaal een oefening hebben ondernomen om ‘linken en verbanden’ te leggen tussen allerlei elementen uit die omgevingsanalyse. Die gezamenlijke en levendige aanpak was echt wel een meerwaarde, want je ‘zag’ steeds meer verbanden tussen problematieken die voordien los van elkaar werden gezien.’

‘In de huidige legislatuur is deze werkgroep ‘meten & verbeteren’ opgegaan in de werkgroep voor ‘strategische planning’, die de invoering van de BBC-procedure en de opmaak van het MJP diende voor te bereiden. In dat kader heeft de Stadsmonitor diverse thema’s of clusters uit de stadsbrede omgevingsanalyse gevoed. Die integrale omgevingsanalyse is belangrijk geweest om de sectorale kijk op de stad en het functioneren van de stadsorganisatie te doorbreken.’

> 4.4.1.2. Verbreden van sectorale omgevingsanalyses

De Stadsmonitor kan ook gebruikt worden om **sectorale omgevingsanalyses te verbreden** en een meer integrale beleidsaanpak te onderbouwen. Dit gebruik van stadsmonitorindicatoren kaderde dikwijls in de invoering van de BBC-procedure. In Turnhout kregen ambtenaren uit de cultuursector een toelichting over de verbanden met het thema van gelijke kansen. Daarbij werden demografische en sociale indicatoren gebruikt, die deels afkomstig waren uit de Stadsmonitor. Die bijkomende informatie stelde het stadsbestuur in staat om betere keuzes te maken in het cultuurbeleid. Dat wordt duidelijk geïllustreerd in volgend citaat:

‘Door meer dwarsverbanden te zien, kunnen wij binnen het eigen domein betere keuzes maken, omdat wij niet blind zijn voor wat er op ons afkomt.’

Wij hebben ook indicatoren nodig om ons aanvoelen van die demografische, sociale of andere evoluties te objectiveren. Een deel van dat materiaal is beschikbaar in de Stadsmonitor.'

Nog in Turnhout heeft het OCMW samen met de stad aan een gezamenlijke omgevingsanalyse gewerkt. Daarvoor werd systematisch gebruik gemaakt van stadsmonitorindicatoren over zorg, armoede en gelijke kansen. Daardoor zou een bredere basis gelegd voor een meer integrale uitwerking van het lokaal sociaal beleid.

Ook in Kortrijk staan sommige leidende ambtenaren open voor thema's die het eigen domein of de eigen bevoegdheid overstijgen. Zoals mag blijken uit onderstaand citaat:

'Een paar cruciale mensen staan inhoudelijk open voor thema's die het eigen domein of de eigen bevoegdheid overstijgen. Dat zijn bijvoorbeeld mensen uit het 'strategisch programma management office' van de stad (dat fungeert als een soort koepel van de programmaregisseurs) of mensen uit de projectencel van het OCMW. Vanuit hun ruime blik zien ze bijvoorbeeld allerlei demografische evoluties op ons, in Kortrijk, afkomen. Zij zullen ook verwijzen naar stadsmonitorindicatoren om hun collega's te overtuigen van het belang van die fenomenen.'

> 4.4.1.3. *Input voor externe omgevingsanalyses*
(met aandacht voor beleving van bevolking)

De Stadsmonitor is een instrument om **betrouwbare en relevante informatie over de stad** te verstrekken. Mede op basis van die informatie kan een stadsbestuur de problemen in de stad opvolgen en aanpakken. Enkele citaten uit gesprekken in Kortrijk illustreren dit goed.

*'De Stadsmonitor is het standaardwerk om de evolutie in de stad vast te stellen. En als politicus vertrouw ik erop dat dit wetenschappelijk instrument mij **betrouwbare informatie** over mijn stad verschaft. Liefst over zaken die relevant zijn voor de beleidsdoelstellingen van dit bestuur. En deze (zwaait met de editie van 2011) staat in mijn kast.'*

*'Als politici vragen wij: geef ons de instrumenten zodat wij kunnen zien of we **erop vooruitgaan in de stad**. Wij zijn niet bang om slechte evoluties*

te zien. Met het oog op de doelstellingen die wij willen halen is het goed om de zaken te objectiveren. We vragen ons vooral af: 'Gaan we erop vooruit of niet?' In het college is er een 'drive' om de problemen te onderkennen. We vragen aan onze diensten: 'Zeg ons wat we moeten doen, zodat wij ons erop kunnen focussen.'

Ook ambtenaren in de drie onderzochte steden gebruiken de Stadsmonitor als betrouwbare **input voor externe omgevingsanalyses**. In de praktijk gebruiken die ambtenaren vooral relevante indicatoren voor het beleidsdomein en/of -plan waarvoor ze bevoegd zijn. In Hasselt wordt verteld dat de diensten 'economie', 'mobiliteit' en 'wonen' de indicatoren uit de Stadsmonitor gebruiken die betrekking hebben op de eigen beleidssector. In Turnhout wordt ook gezegd dat de meeste ambtenaren geconfronteerd worden met de nood aan bruikbare cijfers, vooral over de externe omgeving van de stadsorganisatie of dus de ontwikkelingen in de stedelijke samenleving. Daarom gaan ze bij elk nieuw plan of dossier toch wel de Stadsmonitor raadplegen en gebruiken ze relevante indicatoren voor een specifieke omgevingsanalyse voor het eigen beleidsdomein. Ook in Kortrijk wordt bevestigd dat omgevingsindicatoren uit de Stadsmonitor (naast andere databronnen) gebruikt worden voor allerlei externe omgevingsanalyses:

'Momenteel maakt de Stadsmonitor deel uit van een algemeen opvolgingssysteem, dat gebruikt maakt van interne en externe bronnen. (...) Dat opvolgingssysteem werkt vraaggestuurd: op basis van prioriteiten of engagementen worden zo relevant mogelijke data over bepaalde beleidsthema's verzameld.'

De Stadsmonitor kan ook gebruikt worden om betrouwbare en relevante informatie over de **beleving van de bewoners** te verstrekken. Citaten uit gesprekken met een Kortrijks politicus en dito ambtenaar illustreren dit goed.

'De Stadsmonitor is het instrument bij uitstek die ons kan informeren over de leefbaarheid van de stad en de beleving van de bewoners. Het gaat over dingen die je in de stad kan ervaren: zowel 'objectief' als 'subjectief'. En die zijn even belangrijk. Het gaat om manieren waarop je jouw stad aanvoelt, zoals geïllustreerd door indicatoren over allerlei vormen van

tevredenheid, fierheid, vertrouwen, enz. En uiteindelijk speelt die beleving ook een belangrijke rol in de keuze voor een stad, natuurlijk naast een aantal hardere zaken, zoals opleiding, werk, en andere voorzieningen. En het zicht op dat globaal plaatje in onze stad is belangrijk voor elk domein, zeker ook voor mijn domein, namelijk het wonen.'

*'De survey-indicatoren uit de Stadsmonitor zijn een welgekomen **aanvulling op de 'harde' milieugegevens**. Bovendien geven de indicatoren een goede duiding van de cijfers, zowel naar relevantie en interpretatie als naar de verbanden met andere indicatoren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij 'groenindruk van de eigen buurt' én 'bereikbaar openbaar buurtgroen', of bij 'huishoudelijk afval' én 'tevredenheid over huisvuilvoorzieningen'.*

In Turnhout hadden de lagere scores van een aantal belevingsindicatoren uit de stadsmonitoreditie van 2011 toch wel voor de nodige opschudding gezorgd. Om de betrouwbaarheid van die indicatoren in te schatten heeft het stadsbestuur beroep gedaan op externe experts. Ook in Hasselt hecht men belang aan de belevingsindicatoren. Die hebben daar in het algemeen hoge scores. En bij een uitzonderlijk lage score van de indicator over het vertrouwen in het stadsbestuur neemt het bestuur die informatie over de beleving van de bevolking voldoende ernstig om een persbericht op te stellen om te wijzen op de context en de relativiteit van die lagere score.

Kortom, de **Stadsmonitor met zijn 'objectieve' en 'subjectieve' indicatoren** is bedoeld als omgevingsanalyse, en niet als beleidsevaluatie. Objectieve indicatoren hebben betrekking op fenomenen zoals aantallen of aandelen (%) van personen, hun activiteiten, kenmerken van voorzieningen, infrastructuren, gebouwen, ondernemingen, enz. Subjectieve indicatoren verwijzen naar de beleving van inwoners en die beleving kan betrekking hebben op de mate van tevredenheid, fierheid, vertrouwen, betrokkenheid, bereidheid, onveiligheidsgevoel, indrukken over buurtproblemen, ervaringen met betalingsmoeilijkheden, houding tegenover diversiteit, enz. De waarneembare fenomenen en de (niet-waarneembare) beleving van de inwoners zijn twee soorten waarheden, die allebei deel uitmaken van de maatschappelijke context waarmee een stadsbestuur moet rekening houden. Ze zijn beide relevant voor de leefbaarheid van de stad, want die leefbaarheid heeft betrekking op de mate van behoeftevoorziening in de

stad en hoe de inwoners hun behoeftebevrediging (of het gebrek eraan) ervaren.

> 4.4.1.4. *Voor rechtstreeks overheidsoptreden*

Vooral lage scores van indicatoren uit de Stadsmonitor kunnen een basis vormen voor een **rechtstreeks optreden van het stadsbestuur** met het oog op bijkomende punctuele overheidsinterventies of een algemeen vernieuwend overheidsbeleid. Dat blijkt zeer duidelijk uit het effect van de lage scores van een aantal gevoelige belevingsindicatoren (uit de editie van 2011) in Turnhout. Uiteindelijk heeft het bestuur maatregelen genomen in de netheids- en veiligheidsketen. Zie onderstaand citaat uit gesprek met leidend ambtenaar in Turnhout.

*‘Wij willen er vooral voor zorgen dat we met de **nieuwe aanpak** betere resultaten bekomen, die dan later merkbaar worden bij een nieuwe bevraging van de Stadsmonitor. In die zin is en blijft de Stadsmonitor absoluut een waardevolle databron. Vanuit hun ruime blik zien ze bijvoorbeeld allerlei demografische evoluties op ons, in Kortrijk, afkomen. Zij zullen ook verwijzen naar stadsmonitorindicatoren om hun collega’s te overtuigen van het belang van die fenomenen.’*

Daarnaast tekende er zich in Turnhout ook een ambtelijke dynamiek af ten gevolge van de neveneffecten van de Stadsmonitoreditie van 2011. Een informele werkgroep van ambtenaren hadden uit de opmaak van een integrale omgevingsanalyse een beperkt aantal prioriteiten voor de leefbaarheid van Turnhout geselecteerd en daar een **programma van pilootprojecten** aan gekoppeld. Dit verhaal werd opgevolgd door de monitoring van relevante problematieken. En daarvoor werd o.a. beroep gedaan op de Stadsmonitor.

Ook in Turnhout hebben ten slotte de stadmonitorindicatoren over openbaar buurtgroen en de groenindruk van de eigen buurt de milieudienst gemotiveerd om het beleid inzake buurtgerichte groenvoorzieningen bij te sturen in de richting van bijkomend buurtgroen, en/of wijziging in het beheer van het bestaand buurtgroen en/of sensibilisering rond groen en natuur.

Ook in Kortrijk hebben lagere scores tot beleidsinterventies geleid. Zo werd een binnenbouwblok als openbaar buurtgroen ingericht in een woonbuurt met gebrek aan groen. Of heeft een schepen gereageerd op een uitermate slechte score van Kortrijk voor de indicator inzake fietsveiligheid. En werden lage scores van de indicator rond voorschoolse kinderopvang gerelateerd aan kaarten met het aantal kinderen onder de 3 jaar. Daarna stelden die nieuwe data de diensten in staat om voorstellen te doen over de spreiding van bijkomende plaatsen voor voorschoolse kinderopvang.

> 4.4.1.5. *Onderbouwen van bestaande beleidsvisies*

De Stadsmonitor wordt ook gebruikt om **bestaande beleidsvisies te onderbouwen** en eventueel te versterken. Uit gesprekken met ambtenaren uit Turnhout en Hasselt blijkt dat zij indicatoren uit de Stadsmonitor gebruiken om de grote lijnen of visie achter het bestaande beleid te verdedigen. Zo zou de Stadsmonitor de inbreidingsvisie van het Turnhouts stedenbouwkundig en ruimtelijk beleid bevestigen. In Hasselt heeft de dienst 'ruimte' de Stadsmonitor gebruikt om de integrale masterplanning van ruimtelijke vraagstukken te onderbouwen. Daarvoor combineert men data uit de Stadsmonitor ook met de gegevens van interne diensten en externe organisaties waarmee men samenwerkt om die masterplannen op te maken. Nog in Hasselt bevestigen sommige indicatoren uit de Stadsmonitor de beleidsvisie op het domein van vrije tijd, sport en cultuur. Zo wordt de keuze voor een decentralisatie van sportinfrastructuur en ontmoetingscentra bevestigd. En wordt ook de beleidsoptie voor meer multifunctioneel gebruik van vrijetijdsinfrastructuur versterkt.

> 4.4.1.6. *Input voor rapportage aan gemeenteraad*

In Kortrijk wil het college op basis van indicatoren, die o.a. uit de Stadsmonitor afkomstig zijn, aan de **gemeenteraad rapporteren**. Dit voornemen wijst op een potentieel gebruik van de stadsmonitorindicatoren in de nabije toekomst .

> **4.4.2. Conceptueel gebruik voor educatieve doeleinden**

> **4.4.2.1. Sensibiliseren van leden van politieke partij**

In Hasselt vertelt een politicus dat de **Stadsmonitor werd voorgesteld binnen de partij**. Daarbij werd er gewezen op de demografische groei. De stadsbevolking zou sterker groeien dan verwacht. De bijkomende bevolking zou ook van de nodige voorzieningen moeten kunnen gebruik maken. Daarbij heeft die politicus erop gewezen dat Hasselt goede cijfers haalt voor de tevredenheid van de huidige bewoners over het gebruik van de huidige voorzieningen. Door zo'n presentatie van de relevante onderdelen van de Stadsmonitor wil de partijleiding de partijleden blijven stimuleren om de aandacht voor leefkwaliteit in de stad hoog te houden in hun politieke activiteiten.

> **4.4.2.2. Sensibiliseren van politici en ambtenaren**

In Kortrijk, Hasselt en Turnhout werd de opeenvolgende edities van de Stadsmonitor gepresenteerd aan politici en leidende ambtenaren. In Hasselt waren de toehoorders aangenaam verrast door de hoge scores. Tijdens die toelichting werd ook gewezen op werkpunten om de leefbaarheid van de stad te verbeteren. Vooral in ambtelijke kringen ontstond er discussie, niet alleen over lagere scores van een aantal indicatoren (bijvoorbeeld rond kinderopvang, seniorenvoorzieningen, enz.), maar ook over de problemen of uitdagingen zelf. Dat kan wijzen op een **toename van hun betrokkenheid** bij de aanpak van leefbaarheidsproblemen in de eigen stad. In Turnhout werden de eerste drie edities op het college en de vergadering van leidende ambtenaren voorgesteld. Daardoor zou het gebruik van de stadsmonitor door een aantal departementen (zoals 'stedelijke ontwikkeling' en 'burger en samenleving') bevorderd geweest zijn. In Kortrijk hebben ambtenaren uit het datanetwerk meegewerkt aan regelmatige publicaties, waarbij input vanuit de Stadsmonitor werd gebruikt. Door de verspreiding van die publicaties, zoals de buurtmonitor, de gebiedsmonitor of 'Kortrijk in cijfers' wilde men ambtenaren sensibiliseren om meer gebruik te maken van cijfers over stedelijke problemen en uitdagingen.

> 4.4.2.3. Aanleren van strategische reflectie

Het gebruik van de Stadsmonitor kan ook dienen om potentiële gebruikers een **strategische reflectie** aan te leren. Belangrijk daarbij is dat ze leren stilstaan bij de evolutie die de indicatoren laten zien, een open houding aan de dag leggen om de complexiteit van de context in te schatten vooraleer over te gaan tot voorstellen voor beleidsinterventies. Dat wordt mooi geïllustreerd door onderstaand citaat uit een gesprek met een leidend ambtenaar uit het OCMW van Kortrijk.

‘Mensen met een strategische blik binnen de lokale besturen zien de Stadsmonitor meer als een bruikbare ‘kapstop’ om een strategische reflectie rond een bepaald probleem of thema op te zetten. Zo scoorde de indicator over de houding tegenover diversiteit aan de lage kant in Kortrijk. Deze indicator dient niet om de verontwaardiging te voeden van de ambtenaren betrokkenen bij het integratiebeleid. Hij heeft wel de bedoeling om ‘de tolerantie’ in Kortrijk vanop een afstand te bekijken en om die met een strategische blik in verband te brengen met factoren zoals ‘sociale integratie in de buurt’, de snelheid van een aantal demografische evoluties, enz.’

> 4.4.2.4. Vergelijken om te leren

Door gebruik van de Stadsmonitor gaan stadsbesturen zich sneller gaan vergelijken met andere Vlaamse centrumsteden. En op die manier stimuleert de Stadsmonitor het **leerproces over de aanpak van stedelijke leefbaarheidsproblemen**. Dat wordt voorbeeldig geïllustreerd aan de hand van een citaat uit een gesprek met een leidend ambtenaren uit het OCMW van Kortrijk.

‘Daarbij wordt de Stadsmonitor nogal dikwijls gebruikt om te ‘benchmarken’. Ik bedoel dat de indicatoren ons in staat stellen om onszelf te vergelijken met andere steden en daaruit inspiratie op te doen.’

Ook in Hasselt is de Stadsmonitor een goed leerinstrument gebleken om inspiratie uit andere steden op te doen. Daar beklemtoont een schepen dat het leerproces niet alleen door de Stadsmonitor bevorderd wordt, maar dat er daarnaast ook een rol is weggelegd voor andere instrumenten, zoals de

stedenstuurgroep en het sectorale overleg tussen centrumsteden. Op die manier heeft de Stadsmonitor in combinatie met de nodige ervaringsuitwisseling met andere centrumsteden bijvoorbeeld inspiratie geboden voor de aanpak van anderstalige nieuwkomers, bepaalde onderdelen in het flankerend onderwijsbeleid, enz.

In Turnhout ligt de Stadsmonitor mee aan de basis van een leerproces over de opmaak van een stadsbrede omgevingsanalyse. Met de input van o.a. collega's uit Gent en Antwerpen zijn ambtenaren van de werkgroep 'meten & verbeteren' er wel in geslaagd om tot een bruikbare en integrale omgevingsanalyse te komen. Daaruit werd dan inspiratie gehaald voor het opzetten van pilootprojecten om stedelijke activiteiten (zoals winkelen, culturele evenementen, verplaatsingen, enz.) op een vernieuwende manier aan te pakken.

> 4.4.2.5. *Bevorderen van omgevingsgerichtheid van stadsorganisatie*

De Stadsmonitor kan ook de **externe gerichtheid van de bedrijfscultuur** in stadsorganisaties bevorderen. In heel wat Vlaamse steden worden administratieve herstructureringen gericht op de noden van de klant, zijnde de burger, bewoner, bedrijf, vereniging, bezoeker, enz. Daarvoor dienen stedelijke ambtenaren eerst en vooral de openheid voor de externe omgeving (met al zijn actoren en hun noden) aan de dag te leggen. De Stadsmonitor ondersteunt hen daarin, omdat heel wat indicatoren uit die Stadsmonitor hen informatie geven over de noden van externe actoren. Vanuit die openheid voor de externe context (met al zijn actoren en hun behoeften) dienen die stedelijke ambtenaren dan hun bestaande takenpakket te evalueren en de durf aan de dag leggen om andere werkwijzen toe te passen, waarmee ze minder vertrouwd zijn. De functie van de Stadsmonitor als een leerinstrument voor het bevorderen van de externe gerichtheid van de bedrijfscultuur wordt ook geïllustreerd door een citaat uit een gesprek met een leidend ambtenaar uit Turnhout.

'Ambtenaren hebben in het verleden dikwijls gewerkt in een intern gerichte ambtelijke cultuur. Het is moeilijk om opeens open te staan voor een verandering van ambtelijke cultuur. Niet langer zijn de wetten, decreten, besluiten en reglementen de belangrijkste focus van het werk, maar de stadsorganisatie wordt gericht op de noden van de klant (burger,

ondernemer, vereniging, enz.) De indicatoren uit de Stadsmonitor ondersteunen hun openheid voor die externe omgeving.'

De Stadsmonitor, en dan vooral de vergelijking met indicatoren uit andere steden, kan ook gebruikt worden als **input voor politiek-ambtelijk overleg en/of als input in participatievergaderingen**. Daarbij worden betrokken gewezen op de feiten uit de externe omgeving van de stadsorganisatie, die relevant zijn voor de leefbaarheid en/of duurzaamheid van de stad. Dat bleek zowel in interviews met leidende ambtenaren uit Kortrijk en Turnhout.

'Politici uit het huidig college willen vooral beter scoren op indicatoren waarvoor Kortrijk slechter scoort dan andere Vlaamse steden. Door hun aandacht voor die indicatoren en de achterliggende fenomenen of problemen kunnen we (vanuit de top van de administratie, nvda) wel het debat voeren over sommige aspecten van de leefbaarheid, waarmee het stadsbestuur bezig is of zou moeten bezig zijn.'

'Ook in Turnhout kunnen ambtenaren goed gebruik maken van indicatoren uit de Stadmonitor om zaken hard te maken. Dat kan zowel in vergaderingen met politici, als in participatievergaderingen met burgers of bewoners, waarbij alle betrokkenen toch wel op de feiten kunnen gewezen worden.'

> 4.4.2.6. Externe communicatie over stedelijke leefkwaliteit

Een pak indicatoren uit de Stadmonitoreditie van 2011 zijn in 12 opeenvolgende nummers van de stadskrant in Kortrijk gepubliceerd. Daarmee wou men niet alleen de **burgers informeren over de stedelijke leefkwaliteit**, maar zich ook richten op de geïnteresseerde collega's uit andere diensten van betrokken lokale besturen (dus ook van OCMW en/of politie). Ook in andere Vlaamse steden werd de stadsmonitor gebruikt voor deze vorm van externe communicatie.

> 4.4.3. *Symbolisch gebruik van de Stadsmonitor*

> 4.4.3.1. *In speeches*

In Hasselt vertelt een politicus dat zij dikwijls data uit de Stadsmonitor in haar **speeches** gebruikt. Ze weet ook dat de burgemeester dikwijls naar de Stadsmonitor verwijst in haar speeches. En ze onderstreept het symbolisch karakter van de Stadsmonitor door de toehoorders erop te wijzen dat de indicatoren objectieve en betrouwbare cijfers leveren, die afkomstig zijn van een wetenschappelijk onderbouwd meetinstrument. Bijvoorbeeld met de hoge scores van de indicatoren over de tevredenheid over het cultureel aanbod wil zij de toehoorders, bijvoorbeeld op een cultuurbeurs, overtuigen van de kwaliteit van het cultuurbeleid van de stad.

> 4.4.3.2. *In persmededelingen*

In Hasselt heeft een politicus één keer stappen ondernomen n.a.v. een relatief mindere score van een indicator uit de Stadsmonitor. Na de presentatie van de editie 2011 bleek het vertrouwen in het stadsbestuur sterk gedaald te zijn sinds de vorige editie van 2008. Daarop is een **persmededeling** opgesteld, waarbij enkele andere indicatoren met een hoge score ook in beeld gebracht werden. Zo wilde zij (als vertegenwoordiger van het stadsbestuur) de media wijzen op de relativiteit van die negatievere score. Uit de media, die daarna verscheen, bleek dat de journalisten daar weinig of geen oog voor hadden.

> 4.5. **Met welke houding?**

Politici zien de Stadsmonitor (en vooral de relatieve scores van de indicatoren in vergelijking met andere steden) als een machtsbron. Een lage score noopt tot instrumenteel gebruik van de Stadsmonitor. Een hoge score leent zich beter tot symbolisch gebruik. Vooral ambtenaren uit het middenkader zien de Stadsmonitor en zijn indicatoren als één bron van informatie en beleidskennis over het domein waarop ze beleid moeten voeren. Zowel van de Stadsmonitor als van andere beschikbare bronnen willen ze in toenemende mate gebruik maken om de toestand objectiever in te schatten. Daarbij staan ze open voor kennis die hun ‘buikgevoel’

corrigeert. Daarom willen zij sporadisch gebruik maken van de Stadsmonitor, vooral voor het stofferen van omgevingsanalyses voor sectorale beleidsplannen.

Het is belangrijk om de rol van beide houdingen te erkennen in het gebruik van de Stadsmonitor. Beide houdingen kunnen trouwens ook gesitueerd worden in twee beleidsbenaderingen, namelijk de rationele en de politieke beleidsbenadering (Bekkers, 2007). Vanuit deze rationele benadering zouden politici en ambtenaren uit de stedelijke overheid veel belang moeten hechten aan alle informatie en kennis die voortkomt uit de Stadsmonitor. Vanuit deze benadering kunnen wij ook de vinger leggen op twee paradoxale elementen die deel uitmaken van die zogenaamde rationele houding tegenover de indicatoren uit de Stadsmonitor. Enerzijds zouden ambtenaren en politici een meer open houding moeten aannemen en zich sterker richten op de externe omgeving van de stedelijke samenleving. Vanuit die openheid voor de stedelijke samenlevingsproblemen komt de complexiteit en de daarmee gepaard gaande onzekerheid voor een groter deel op hun bord. Anderzijds willen zij juist streven naar de reductie van onzekerheid, door betrouwbare en relevante informatie te verzamelen. Daarmee willen wij stellen dat de zogenaamde rationele houding van cognitieve onzekerheidsreductie (Van de Donk, 1997) van gebruikers van de Stadsmonitor steeds gepaard gaat met een openheid voor externe omgeving van de stadsorganisatie waarin ze actief zijn. Die houding wordt mooi geïllustreerd door een citaat uit Kortrijk:

‘Mensen uit lokale besturen, die gericht zijn op de externe omgeving (met de bewoners en hun noden), staan inhoudelijk rapper open voor thema’s die het eigen domein of de eigen bevoegdheid overstijgen. Dat zijn bijvoorbeeld mensen uit het ‘strategisch programma management office’ van de stad (dat fungeert als een soort koepel van de programmaregisseurs) of mensen uit de projectencel van het OCMW. Vanuit hun ruime blik zien ze bijvoorbeeld allerlei demografische evoluties op ons, in Kortrijk, afkomen. Zij zullen ook verwijzen naar stadsmonitorindicatoren om hun collega’s te overtuigen van het belang van die fenomenen.’

Een rationele beleidsbenadering wordt gekenmerkt door een unicentrische perspectief op beleid vertrekt vanuit de gedachte dat de samenleving wordt bestuurd door een homogene politiek en economisch machtige groep (of elite). In een politieke beleidsbenadering wordt dit idee ingeruild voor een poly-centrisch perspectief waarbij het beleidsproces vorm en inhoud krijgen doordat meerdere actoren daarop willen invloed uitoefenen (Teisman, 2005). Deze benadering wordt bepaald door de notie strijd in arena's en netwerken en door de idee van (wederzijdse) afhankelijkheid. In deze benadering worden informatie en kennis ook gezien als machtsbronnen, die gericht zijn op strategische onzekerheidsreductie (Van de Donk, 1997). In dat geval gaat het om het gericht beïnvloeden van de preferenties van anderen. Die preferenties bepalen mee de wijze waarop naar problemen en beleid wordt gekeken. Vanuit deze benadering is de houding van stedelijke politici, zoals bijvoorbeeld in Turnhout, te begrijpen om vooral actie te ondernemen bij lage scores voor indicatoren uit de Stadsmonitor. Die lage scores bedreigen hun imago, dat een belangrijke machtsbron is in de electorale strijd. Door hun imago te beschermen of op te poetsen (zoals bijvoorbeeld in Hasselt) willen politici de onzekerheid in de electorale strategie zoveel als mogelijk verminderen.

Daarnaast is ook de houding van de leidende ambtenaren belangrijk voor het gebruik van de Stadsmonitor. Zo heeft een leidende ambtenaar uit Kortrijk een zeer ondernemende houding, waarmee hij inspeelt op de bekommernissen en beleidsplannen van politici. Op basis van die houding neemt hij al jaren initiatieven om de administratieve organisatie te veranderen en daarbij de nodige structureren voor data-management te voorzien. Daartegenover staat de eerder 'organische' houding van een leidende ambtenaar uit Hasselt, die eerder inspeelt op beleidsvoornemens van lokale politici door 'ruimte' te geven aan andere ambtenaren (zowel leidinggevend als diensthoofden uit het middenkader). Vanuit deze houding worden zaken eerder informeel aangepakt, waardoor er geen structuren voor datamanagement worden opgebouwd. De verschillende soorten attitudes van de leidende ambtenaren zijn ook geworteld in het type van ambtelijke cultuur dat overheerst binnen een specifieke stadsorganisatie. Zie verder onder het punt over de ambtelijke cultuur.

> 4.6. 'Cyclisch gebruik' en trendbreuk

In elk van de drie onderzochte steden stellen ambtenaren vast dat het gebruik van de Stadsmonitor **toeneemt**. Na publicatie van elke nieuwe editie, na presentatie van de Stadsmonitor door het team Stedenbeleid in elke stad, na interne presentaties van betrokken ambtenaren aan collega's uit het MAN-team, directieraad, diensthoofdenoverleg, na sectorspecifieke presentaties, enz., merkt men dat de Stadsmonitor steeds dieper doordringt in de stadsorganisatie. Dat meent men vast te stellen o.a. aan de hand van indicatoren die opduiken in beleidsplan (en voorbereidende omgevingsanalyses). Ook een toenemende openheid om mee data te helpen verzamelen voor de nieuwe luiken (inzake kindvriendelijkheid en ecologie) van de laatste editie van de Stadsmonitor van 2014 zou daarvoor een aanduiding vormen.

Het gebruik van de Stadsmonitor neemt vooral toe in de periode **na de publicatie van elke nieuwe editie**. Zoals blijkt uit een citaat uit een gesprek met een Kortrijks ambtenaar:

'Ik stel een 'cyclisch gebruik' van de Stadsmonitor vast. Er is altijd meer interesse om hem te raadplegen net na de publicatie van een nieuwe editie. We kijken nu al in spanning uit naar de volgende editie.'

Het gebruik van de Stadsmonitor stijgt niet echt rechtlijnig met elke editie. Vooral door het voorkomen van een groter aantal indicatoren met lagere scores kan de Stadsmonitor ineens veel meer gebruikt worden. Zoals in Turnhout verteld werd:

'In de eerste drie edities stelde ik voor op het college en de vergadering van de leidende ambtenaren, waarna ik beleefd bedankt werd en er, volgens mijn weten, weinig of geen actie werd ondernomen op basis van de nieuwe kennis over de stedelijke samenleving in Turnhout. Dat was compleet anders met de editie van 2011. Daar ontstond een hele dynamiek rond de lage scores inzake netheid, veiligheid, fierheid, tevredenheid en vertrouwen. Door die dynamiek speelden diverse actoren hun rol: de 'Gazet van Turnhout' kaartte de lage scores aan, de oppositie uitte kritiek en de meerderheid ging in de verdediging. Achter de schermen nodigde het MAN-team het Kenniscentrum Vlaamse Steden uit om hen bij te staan in de

omgang met die cijfers. En ondernam de stadssecretaris, samen met de betrokken diensten, de nodige initiatieven om de netheid, veiligheid en andere problematieken beter aan te pakken.'

Niet alleen uit de gesprekken in de drie onderzochte steden, maar ook uit de workshop met de andere Vlaamse steden bleek dat de invoering van de procedure voor de beheers- en beleidscyclus (BBC) een stimulans vormde voor een meer systematisch gebruik van de Stadsmonitor in de meeste Vlaamse centrumsteden.

In andere steden werd het gebruik van de Stadsmonitor ook veralgemeend naar aanleiding van de stedenfondsrapportering. In één van de onderzochte steden was het nieuwe bestuursakkoord van de huidige bewindsploeg een sterke aanleiding om systematisch omgevingsindicatoren te gebruiken voor een opvolgingsinstrument van het stedelijk beleid.

> 4.7. Institutionele factoren

Het onderzoek naar de kansen, uitdagingen, grenzen en illusies omtrent het gebruik van de Stadsmonitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden had er al op gewezen dat het geen wandeling door het park zou worden (Vallet et al., 2005). Vanuit een brede en holistische kijk op stadsorganisaties hebben onderzoekers de complexiteit van de implementatieproblematiek van strategische beleidsinstrumenten zichtbaar gemaakt. Al in 2004 wijzen ze op de grenzen aan het gebruik van die Stadsmonitor, die grotendeels bepaald worden door de complexe, institutionele context waarin zo'n instrument uiteindelijk zal terecht komen. Zo wijst dit onderzoek o.a. op een aantal interne, institutionele factoren, die binnenin de stadsorganisatie, een belangrijke rol kunnen spelen in de mate waarin de Stadsmonitor wordt gebruikt. In de eerste plaats zou het gebruik van de Stadsmonitor afhangen van de capaciteiten van de stadsorganisatie op het vlak van omgevingsgerichtheid (op het niveau van strategische visievorming), en de doorvertaling van die openheid voor de externe omgeving in het datamanagement. Daarnaast zouden de ambtelijke en politieke cultuur ook een invloed uitoefenen dat het gebruik van de Stadsmonitor. Wat stellen wij nu vast in 2014?

In de gesprekken in het kader van dit onderzoek (in 2014) werd twee vragen gesteld over de context waarin de Stadsmonitor wordt gebruikt: ‘Welke factoren hebben het gebruik van de Stadsmonitor bevorderd?’ en ‘Welke factoren hinderen het gebruik van de Stadsmonitor?’ De antwoorden hebben de rol van de interne, institutionele factoren in grote mate bevestigd. De rol of invloed van elke factor wordt geïllustreerd aan de hand van citaten uit de gesprekken met de respondenten in dit onderzoek.

> 4.7.1. *Strategische capaciteiten binnen de stadsorganisatie*

Het onderzoek uit 2005 heeft betrekking op de bestaande capaciteiten binnen de Vlaamse stadsorganisaties anno 2004. De onderzoeksresultaten wijzen op een heterogene aandacht voor omgevingsgerichtheid, waarbij slechts een beperkt aantal subsystemen (binnen die stadsorganisaties) gebruik maken van een amalgaam van databronnen om het beleid inzake bepaalde stedelijke problemen accurater te beschrijven en beter voor te bereiden. Daarbij zou het bestaande datamanagement vaak verkokerd zijn en gedomineerd worden door een operationele focus in plaats van een strategische. Volgens dit onderzoek kan het gebruik van de Stadsmonitor twee richtingen uit gaan. Enerzijds kan de Stadsmonitor gebruikt worden om de externe omgevingsgerichtheid te ondersteunen. Anderzijds zou de Stadsmonitor weinig worden gebruikt omdat de openheid naar de externe omgeving toch te beperkt is. Verder stelt men in dit onderzoek vast dat de Stadsmonitor niet aansluit bij de dominant aanwezige operationele en prestatiegerichte focus inzake datamanagement. Toch ziet men wel de interesse en behoeften van hoger opgeleide ambtenaren om de Stadsmonitor te gebruiken omwille van een toenemend professionalisme.

> 4.7.1.1. *Omgevingsgerichtheid*

Op basis van de gesprekken in het kader van dit onderzoek kunnen wij nu wel vaststellen welke richting het gebruik van de Stadsmonitor aan het uitgaan is. In de drie onderzochte steden geven de respondenten aan dat de openheid voor de externe omgeving toeneemt binnen de eigen stadsorganisatie. Ook in de workshop bevestigen vertegenwoordigers van de meeste andere steden die aanwezigheid van een toenemende omgevingsgerichtheid. Op basis van het materiaal uit de casestudies zien we

wel twee vormen van omgevingsgerichtheid opduiken, namelijk op strategisch en operationeel niveau.

Omgevingsgerichtheid op operationeel niveau

Voor de meeste respondenten situeerde zich de omgevingsgerichtheid op operationeel niveau. Zij verwezen naar de noodzaak van veel ambtenaren om hun aanvoelen van problemen in de stedelijke samenleving te objectiveren aan de hand van de data uit de stadsmonitorindicatoren. In Hasselt blijkt op veel afdelingen van de stadsorganisatie een openheid te bestaan voor het domein waarop de kerntaken van de eigen dienst of het departement betrekking heeft. Zo bestaat er een openheid voor de problemen van de samenleving vanuit de diensten 'economie', 'ruimte', 'mobiliteit', 'wonen', enz. Ook vanuit het departement inzake vrije tijd, sport, cultuur, e.d., wordt de Stadsmonitor gebruikt om de gemaakte beleidskeuzes te onderbouwen. Het gebruik van de relevante indicatoren getuigt van verantwoordelijkheidszin, waarbij de betrokken ambtenaar een openheid voor de omgeving aan de dag legt en van daaruit verantwoording wil afleggen over de effecten van de beleidsopties.

In Kortrijk bestaat een algemeen opvolgingssysteem voor de toestand van de stad op te volgen. Dat opvolgingssysteem werkt vraaggestuurd: op basis van prioriteiten of engagementen vanuit het stedelijk beleid worden data over relevante maatschappelijke thema's en/of stedelijke problemen verzameld. De vragen, meestal van betrokken ambtenaren bij de beleidsvoorbereiding, wijzen op hun verantwoordelijkheidszin, professionalisme en/of openheid voor de externe omgeving. Wat zeer mooi geïllustreerd wordt in onderstaand citaat:

'Ik heb meer nodig dan een verhaal over behoeften. Ik heb nood aan objectivering van de problemen of de toestand, waarin de stad of het OCMW verondersteld wordt om in te grijpen.'

In Turnhout heeft een combinatie van verschillende factoren de operationele omgevingsgerichtheid in de meeste beleidssectoren in een stroomversnelling gebracht. De interactie tussen de ambtelijke drive van een werkgroep 'meten & verbeteren', de lage scores van een aantal beleevingsindicatoren uit de stadsmonitoreditie van 2011, de aanstelling van een nieuwe stadssecretaris en de verplichting om een organisatiebrede

omgevingsanalyse op te maken in het kader van de BBC-procedure hebben de omgevingsgerichtheid, die oorspronkelijk vooral te situeren was in de afdeling van stedelijke ontwikkeling enerzijds en burger en samenleving anderzijds, verbreed naar de meeste departementen van de stadsorganisatie.

Omgevingsgerichtheid op strategisch niveau

Slechts een minimaal aantal personen (weliswaar in elke onderzochte stad) gaf blijk van een strategische omgevingsgerichtheid, die betrekking heeft op het integrale niveau van de werking van het stedelijk weefsel. Zo zijn er politici en ambtenaren die de stad zien als een samenhangend systeem voor de productie van welvaart, welzijn en/of stedelijke leefkwaliteit. En daarbij zijn ze ervan overtuigd dat het **systeem meer leefbaarheid en leefkwaliteit oplevert wanneer problemen of uitdagingen integraal worden aangepakt**. Daarbij willen ze ook het samenhangend en/of complex karakter van het stedelijk systeem beklemtonen. En daarbij wijzen ze op de noodzaak om demografische evoluties (groei/krimp, vergrijzing, gezinsverdunding, verkleuring, enz.) systematisch door te vertalen op de betrokken domeinen van het stedelijk beleid. Ze menen dat de Stadsmonitor hun strategische zienswijze op dat stedelijk systeem ondersteunt. Citaten uit Turnhout illustreren deze strategische omgevingsgerichtheid kernachtig:

‘Door meer dwarsverbanden te zien, kunnen wij binnen het eigen domein betere keuzes, omdat wij niet blind zijn voor wat er op ons afkomt. Wij hebben ook indicatoren nodig om ons aanvoelen van die demografische, sociale of andere evoluties te objectiveren.’

‘Heel belangrijk is dat die werkgroep voor strategische planning een stevige ‘ambtelijke drive’ kent. En die ‘drive’ is waarschijnlijk afkomstig van de persoonlijke drive van de meeste leden van die werkgroep. En die ingesteldheid wordt gevoed door de betrokkenheid op de toekomst van de stad. Het zijn gelijkgestemden die in grote mate dezelfde richting uitwillen met de stad Turnhout.’

De Stadsmonitor ondersteunt die strategische omgevingsgerichtheid. Oorspronkelijk is de Stadsmonitor trouwens bedoeld om het strategisch debat over de leefbaarheid en duurzaamheid van de stad te stofferen.

Vandaar dat een strategische ingesteldheid aangewezen is voor een gebruik van die indicatoren met het oog op een zinvolle bijdrage aan dat strategisch beleidsdebat. In een discussie op de workshop werd daarop gewezen door te stellen dat de Stadsmonitor een synthese-instrument is, dat ambtenaren kunnen gebruiken om een synthese te krijgen over andere domeinen waarop ze zelf niet actief zijn. Onderstaand citaat wijst op een sprekende manier op de strategische aard van de Stadsmonitor:

‘De Stadsmonitor geeft een totaalbeeld van allerlei facetten van de leefbaarheid van een stad. De Stadsmonitor is gelaagd opgebouwd, waarbij telkens meerdere indicatoren worden gecombineerd tot deelfacetten van die stedelijke leefbaarheid. Op die manier blijft de Stadsmonitor niet beperkt tot een cijfer-cataloog, maar is hij duidelijk opgebouwd als een overzichtelijk beleidsinstrument, waarbij de data getransformeerd werden in relevante beleidskennis.’

Het probleem is momenteel dat een groot deel van de ambtenaren nog met een operationele bril naar de Stadsmonitor blijft kijken. In een aantal gesprekken werd gewezen op manieren waarop een strategische ingesteldheid kan aangeleerd worden via het gebruik van indicatoren uit de Stadsmonitor:

*‘Mensen uit lokale besturen, die gericht zijn op de externe omgeving (met de bewoners en hun noden), staan inhoudelijk rapper open voor thema’s die het eigen domein of de eigen bevoegdheid overstijgen. (...) Vanuit hun ruime blik zien ze bijvoorbeeld allerlei demografische evoluties op de stad Kortrijk afkomen. Zij zullen ook verwijzen naar stadsmonitorindicatoren om hun collega’s te **overtuigen** van het belang van die fenomenen.’*

*‘Mensen met een strategische blik binnen de lokale besturen zien de Stadsmonitor meer als een bruikbare ‘kapstok’ om een **strategische reflectie** rond een bepaald probleem of thema aan op te hangen. Zo scoorde de indicator over de houding tegenover diversiteit aan de lage kant in Kortrijk. Deze indicator voedde de verontwaardiging van allerlei betrokkenen, waardoor zij allerlei voorstellen formuleerden om het integratiebeleid bij te sturen. Toch heeft de Stadsmonitor de bedoeling om alle belanghebbenden te doen stilstaan bij ‘de tolerantie’ en die vanop een afstand te bekijken. Een strategische ingesteldheid helpt hen om deze ‘tolerantie’ in verband te brengen met andere indicatoren uit de*

Stadsmonitor, zoals de ‘sociale integratie in de buurt’ (met een hoge score), de snelheid van een aantal demografische evoluties, enz. Daardoor zouden betrokken stedelijke diensten tot betere voorstellen voor het integratiebeleid kunnen komen.’

*‘In het kader van het BBC-verhaal zijn wij voor het eerst met mensen uit andere sectoren aan tafel gaan zitten. Zo hebben wij vanuit cultuur meer oog gekregen voor de verbanden met het thema van gelijke kansen. Zo heeft de coördinator ‘gelijke kansen’ eens een toelichting komen geven op een overkoepelende bijeenkomst van het socio-cultureel verenigingsleven over verarming, verkleuring, verdunning, enz. Door **meer dwarsverbanden** te zien, kunnen wij binnen het eigen domein betere keuzes, omdat wij niet blind zijn voor wat er op ons afkomt. Wij hebben ook indicatoren nodig om ons aanvoelen van die demografische, sociale of andere evoluties te objectiveren. Een deel van dat materiaal is beschikbaar in de Stadsmonitor.’*

> 4.7.1.2. Datamanagement

Sinds de publicatie van de eerste editie van de Stadsmonitor in 2004 is de aandacht voor datamanagement toch wel sterk geëvolueerd. Uit het onderzoeksmateriaal blijkt dat de interesse in het systematisch beheer van externe data toegenomen is in het laatste decennium. In de meeste steden zien wij hoger opgeleide ambtenaren die de beleidsvoering willen professionaliseren en de nood voelen om stedelijke problemen en uitdagingen te objectiveren. Uit het gesprekken in de casestudies blijkt dat de capaciteiten inzake datamanagement het resultaat zijn van een specifieke voorgeschiedenis in elke stad. Uit de reacties op de workshop bleken toch ook nogal wat verschillen tussen Vlaamse steden te bestaan inzake de kenmerken van datamanagement: veel of weinig gecentraliseerd, beperkt tot enkele personen of diensten of meer algemeen verspreid binnen de meeste diensten van een stadsorganisatie, en vooral de mate van aanwezige expertise inzake databeheer en/of statistiek. Tenslotte verwachten wij dat die evolutie zich in de toekomst zal verder zetten omwille van de interesse van hoger opgeleide ambtenaren enerzijds en de complexiteit van de stedelijke uitdagingen en de noodzaak van een onderling samenhangende aanpak ervan anderzijds.

In Turnhout is de aandacht voor datamanagement in verschillende stappen gegroeid. In voorbereiding van de opmaak van de eerste editie van de Stadsmonitor kreeg de duurzaamheidsambtenaar de ruimte om een GIS-opleiding te volgen. Op die manier kon Turnhout de nodige data aanleveren voor de GIS-indicatoren uit die Stadsmonitor. De GIS-coördinator werd vrijgesteld om data voor de volgende edities van de Stadsmonitor te verzamelen. De GIS-dienst produceerde in eerste instantie data rond stedelijke ontwikkeling. Vervolgens werd de aandacht voor datamanagement verder verspreid binnen de stadsorganisatie. Door de stadsbrede omgevingsanalyse n.a.v. de opmaak van het MJP (in het kader van de BBC-procedure) werd het datagebruik verder veralgemeend. Gezien het OCMW daarbij betrokken was, wordt daar nu ook meer gebruik gemaakt van externe data, zei het vooral nog op plan- en debatmomenten.

In Kortrijk werd bij een organisatorische herstructurering in 2006 een data-cel formeel opgericht. Daarvoor werd ook persoon vrijgesteld. Onder stimulerende begeleiding van de leidend ambtenaar werd een informeel netwerk voor datamanagement opgericht. Vanuit die structuren voor datamanagement gaat men het algemeen opvolgingssysteem voeden. Dat databeheerssysteem heeft aandacht voor bedrijfsinterne informatie (over financiën, personeel, enz.) en externe gegevens (over het beleid gericht op diverse aspecten van het stadsleven). De verzameling van externe data verloopt op een vraaggestuurde manier: op vraag van betrokken ambtenaren verzamelt men data over relevante maatschappelijke thema's en/of stedelijke problemen. Ook de politici zijn vragende partij naar data over de externe omgeving om de vooruit- of achteruitgang in de stad te kunnen vaststellen. Daarnaast willen ze ook data voor een opvolgingssysteem (in volle ontwikkeling) van de realisatiegraad van het bestuursakkoord. Daarvoor dienen dan eerder prestatiegerichte data verzameld te worden. Daarbij heeft men wel de wil om externe data over de relevante fenomenen in de stedelijk omgeving mee op te volgen. Lijkt een interessante ontwikkeling om verder op te volgen.

In Hasselt is datamanagement voornamelijk dienst- en persoonsgebonden. Het hangt af van persoon tot persoon of men interesse heeft om te werken met cijfers eerder dan op basis van het buikgevoel. De Stadsmonitor (editie 2008) heeft wel voor effect gehad dat er meer ingezet werd op GIS en op het verzamelen van externe data over thema's die vooral relevant zijn voor

de diensten van verkeer, ruimtelijke ordening, milieu, huisvesting, onderwijs, enz. In Hasselt blijken verschillende departementen nood te hebben aan externe data. En hebben diverse ambtenaren ook ideeën over het opzetten van systeem voor databeheer binnen de stad en het OCMW.

Kortom, in de meeste Vlaamse steden stellen wij een toenemende aandacht voor datamanagement vast. Een belangrijke factor is de formele aanwezigheid van een **data-cel en/of meet- en weet-cel** in het organigram van de stadsorganisatie. Uit de gesprekken in Kortrijk en Turnhout blijkt dat de medewerkers van die dienst voor databeheer dikwijls andere actoren in een intern netwerk voor databeheer aanspreken en hen ondersteunen in het verzamelen en gebruiken van relevante cijfers voor beleidsvoorbereiding en -planning. In het kader van die ondersteuning zal die dienst voor databeheer andere ambtenaren toelichting geven over de Stadsmonitor en de meest relevante omgevingsindicatoren over de leefbaarheid en/of duurzaamheid van de stedelijke samenleving. Uit de gesprekken in die steden blijkt dat de medewerkers van die dienst hen ook zullen wijzen op het belang van het gebruik van andere relevante omgevingsindicatoren voor de opmaak van effectieve beleidsplannen.

Deze evolutie neemt niet weg dat er zich nog **heel wat problemen aftekenen in dat beheer van data**. Eerst en vooral kampt de introductie van het beheer van externe data met de dominante cultuur van intern en prestatiegericht dataverzameling. Tekenend voor deze spanning is de verwarring die in veel gesprekken aan bod gekomen is over het onderscheid tussen beleidsevaluatie en omgevingsmonitoring, over het verschil tussen beleids- en omgevingsindicatoren en zelfs over een vermeend onderscheid tussen ‘subjectieve’ en ‘objectieve’ indicatoren. In de gesprekken heeft de betrokken onderzoeker regelmatig verwezen naar het zogenaamde OBMi-schema met een overzichtelijke uitleg over omgevings-, beleids- en management-indicatoren (Van Assche & De Raedt, 2006).

Een ander probleem heeft betrekking op de **operationele ingesteldheid** van veel ambtenaren. Geen verwijt, maar een vaststelling is dat zij redeneren vanuit het dominant paradigma waarbinnen data vooral SMART² moeten zijn en direct bruikbaar om zaken te evalueren, en dat meestal binnen een sectoraal of nog enger gedefinieerd toepassingsveld. Het is dan niet te

² SMART = specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden

verwonderen dat sommige ambtenaren het gebrek aan bruikbaarheid van indicatoren uit de stadsmonitor aankaarten.

‘Heel eerlijk, ik heb daar al eens in gebladerd, maar ik heb daaruit nog nooit gegevens gebruikt voor eigen analyses. Het punt is dat de Stadsmonitor een naslagwerk is dat een beeld wil geven van de stad. Daarom wordt een keuze gemaakt in de massa aan data. Ik begrijp dat, maar als ik met kwetsbaarheid en kansarmoede bezig ben, dan ga ik naar die specifieke cijfers zoeken. En als ik naar de Stadsmonitor ga kijken, stel ik vast dat ik niets kan doen met die indicatoren en ga ik op een ander kijken.’

Tenslotte is de **verkokerde manier** om data en indicatoren te gebruiken ook een probleem. De Stadsmonitor wordt nog dikwijls gebruikt om een nood aan sectorale relevante omgevingsdata te lenigen. Dat gebruik verloopt op een sporadische manier waarbij vooral indicatoren gebruikt worden naar aanleiding van de voorbereiding van beleidsplanning. Dat gebruik situeert zich binnen afzonderlijke stedelijke diensten en departementen, en hangt dikwijls af van de interesse of capaciteiten van de betrokken personen. Zelfs bij de aanwezigheid van een algemeen databeheerssysteem zullen die diensten externe data vooral operationeel gebruiken binnen de perken van de eigen bevoegdheid of domein. Ook bij een stadsbrede omgevingsanalyse (zoals bijvoorbeeld bij de BBC-oefening) worden er dikwijls data op een verkokerde manier data verzameld. Wat de betrokkenen stimuleert om zich te focussen op een aantal clusters waarin de BBC-oefening is ingedeeld. En vervolgens de indicatoren vooral te gebruiken in functie van de omgevingsanalyse rond de eigen cluster of sector. Terwijl de stadsmonitor toch bedoeld is om over het muurtje van de eigen koker te kijken.

> 4.7.2. Politieke cultuur

Het onderzoek naar de kansen, uitdagingen, grenzen en illusies omtrent het gebruik van de Stadsmonitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden had er ook op gewezen dat de vernieuwingen binnen de politieke cultuur het gebruik van de Stadsmonitor zouden kunnen bevorderen (Vallet et al., 2005). Toch is het aangewezen om de meest relevante kenmerken van zowel een ideaaltypische traditionele als vernieuwde politieke cultuur te

schetsen, omdat een combinatie ervan in de praktijk van de meeste Vlaamse stadsorganisaties terug te vinden zijn.

In de Vlaamse steden is de **traditionele politieke cultuur** gericht op het behoud van een zo groot mogelijke individuele bewegingsvrijheid om zo vlot mogelijk op electorale opportuniteiten te kunnen inspelen. Deze rationaliteit is ook gericht op korte termijn interventies en hanteert een defensieve interpretatie van het primaat van de politiek, waarbij de actieve rol van de ambtenaren (zowel inzake beleidsvoorbereiding als externe communicatie) beperkt wordt. Deze politici eisen een hiërarchische leidinggevende rol op, waarbij vernieuwingen slechts met mondjesmaat worden toegestaan en vooral beperkt zijn tot de geprefereerde bevoegdheidsverdelingen en persoonsgebonden criteria, zoals bijvoorbeeld vriendschappelijke verhoudingen, al dan niet binnen een partijpolitieke context. De externe omgevingsfocus van deze traditionele politieke cultuur is gebaseerd op de eigen persoonlijke perceptie of overtuiging, een grote gevoeligheid en vrees voor het ‘verkeerd’ gebruik van data. Deze rationaliteit kenmerkt zich ook door een dominantie van de persoonlijke scoringsdrang, een sterk pragmatische en operationele aanpak binnen gewenste bevoegdheidspakketten, een gesloten netwerking (beperkt tot de eigen achterban), waardoor het beleid politiek verkaveld en verkokerd wordt.

Een **vernieuwde politieke cultuur** hanteert een ander waardenkader. Moderne politici hechten meer belang aan een dialoog met en een responsabilisering van het ambtenarenkorps. Ze verwachten dat de ambtenaren een actieve rol opnemen in de beleidsvoorbereiding en het primaat van de politiek steunt op de interactie met ambtelijke organisatie. Daarom stimuleren ze ook grondige organisatieveranderingen, die zorgen voor de nodige hervorkavelingen van bevoegdheden. Deze moderne politieke cultuur heeft een brede omgevingsgerichtheid, zowel naar de interne omgeving (binnen in de stadsorganisatie) als naar de externe omgeving (van de stedelijke samenleving met alle belanghebbenden). De vernieuwingen binnen deze politieke cultuur gaan in de richting van meer collegiaal bestuur, meer afstemming tussen sterk verdeelde politieke bevoegdheden, en integratie van verschillende kokers binnen de stadsadministratie.

In dit onderzoek hebben wij vastgesteld dat politici de indicatoren als machtsbronnen zien. Deze zienswijze kunnen wij situeren in het kader van een politieke beleidsbenadering. Vanuit deze benadering is het logisch dat stadsbesturen vooral actie ondernemen bij lage scores voor ‘subjectieve’ indicatoren uit de Stadsmonitor. Die lage scores zijn nu eenmaal een wetenschappelijk onderbouwde aanduiding van de negatieve attitude die bewoners hebben over stedelijke problemen. Traditionele politici vrezen dat die lage scores ook een aanduiding zijn van de negatieve beoordeling van de bewoners over hun beleid, dat gericht is op de aanpak van die stedelijke problemen. Daardoor vrezen ze dus dat hun imago zal geschaad worden, wat een negatief effect kan hebben op de electorale strijd. Vooral in Turnhout werd verwezen naar de vrees van de politici (uit de vorige legislatuur) voor de lage scores van een aantal ‘subjectieve’ indicatoren uit de editie van 2011. Ook in Hasselt werd een persbericht opgesteld om één lagere score van een belevingsindicator (ook uit 2011) te relativiseren. In Kortrijk hadden een aantal ‘subjectieve’ indicatoren uit de editie van 2004 een lagere score. Toenmalige politici zagen die achterstand van Kortrijk op het vlak van fierheid en vertrouwen als een uitdaging voor het beleid, zodat Kortrijk zou mogen stijgen in de ‘ranking’. De vraag blijft bestaan of de toenmalige lagere scores ook voor de nodige openheid in Kortrijk gezorgd om een datacel op te starten?

Moderne politici zouden een grotere openheid aan de dag leggen voor de lage scores van die belevingsindicatoren uit de Stadsmonitor. Zij willen zelf de realiteit van de stedelijke problemen en uitdagingen onder ogen zien. En zij willen daarover ook open communiceren met hun bewoners. Om dan de beschikbare middelen op een verantwoorde manier in te zetten om uiteindelijk een waarneembare vooruitgang in de stedelijke leefbaarheid te boeken. Deze houding wordt momenteel ten toon gespreid door de nieuwe coalitie in Kortrijk. Bij de presentatie van de volgende editie van de Stadsmonitor van 2014 zal blijken hoe sterk deze houding is verinnerlijkt. Onderstaand citaat wijst alvast op een sterke overtuiging op dit vlak:

‘Als politici vragen wij: geef ons de instrumenten zodat wij kunnen zien of we erop vooruitgaan in de stad. Wij zijn niet bang om slechte evoluties te zien. Met het oog op de doelstellingen die wij willen halen is het goed om de zaken te objectiveren. We vragen ons vooral af: ‘Gaan we erop

vooruit of niet?’ In het college is er een ‘drive’ om de problemen te onderkennen.’

We kunnen wel besluiten dat de sterkere omgevingsgerichtheid en de vernieuwde aandacht voor datamanagement binnen het huidige college in Kortrijk het gebruik van de Stadsmonitor kan bevorderen. Op dat vlak tekent zich dus een vernieuwing af in de politieke cultuur in Kortrijk. En dat soort vernieuwing ontbreekt duidelijk in Hasselt. Politici leggen wel een sterke omgevingsgerichtheid aan de dag, maar vinden het toch niet nodig om het datamanagement op dat vlak te professionaliseren. In Turnhout is de politieke coalitie in vier jaar tijd vier keer van samenstelling veranderd. Daardoor is er een gespannen politieke sfeer, die ook afstraalt op de omgevingsgerichtheid. Politici hebben daar schrik van de komende editie van de Stadsmonitor. Dat is ook niet echt een signaal van politieke vernieuwing op het vlak van de openheid naar de externe omgeving.

> 4.7.3. Ambtelijke cultuur

Naast de politieke cultuur zou ook de ambtelijke cultuur het gebruik van de Stadsmonitor bepalen. Vooral de vernieuwingen in de ambtelijke cultuur zouden het gebruik van de Stadsmonitor ten goede kunnen komen (Vallet et al., 2005). Daarbij is het aangewezen om de meest relevante kenmerken van zowel een ideaaltypische traditionele als vernieuwde ambtelijke cultuur te schetsen, omdat een combinatie ervan in de praktijk van de meeste Vlaamse stadsorganisaties terug te vinden zijn.

De **traditionele ambtelijke cultuur** wordt gekenmerkt door een sterke focus op de eigen functie (en niet op algemene opdracht van de integrale stadsorganisatie) en op de beleidsuitvoering (en veel minder op de beleidsvoorbereiding), op de formele bureaucratische aspecten van de job (zoals het juridisch kader, de interne reglementen, procedures, enz.) en op de gehoorzaamheid ten opzichte van hiërarchisch ‘meerdere(n)’ en politieke verantwoordelijken. In deze traditionele ambtelijke rationaliteit is de omgevingsgerichtheid beperkt tot de grenzen van de stadsorganisatie (en niet op de externe, maatschappelijke omgeving) en is het datamanagement gericht op operationele databeheer in functie van de beleidsuitvoering. En deze traditionele ambtelijke cultuur is eerder te situeren in verkokerde

stadsorganisatie waarbinnen men zich concentreert op het operationeel beleid.

In een **vernieuwde ambtelijke cultuur** tekent zich een ander waardenpatroon af. Moderne ambtenaren zijn rapper geneigd om de eigen functie of het eigen expertisegebied als een onderdeel te beschouwen van de totale opdracht van de integrale stadsorganisatie. Naast de beleidsvoering hebben ze ook veel meer aandacht voor de beleidsvoorbereiding en de uitwerking van alternatieve beleidskeuzes. Zij hebben een sterke omgevingsgerichtheid en vertonen veel belangstelling voor de maatschappelijke omgeving of voor wat er gebeurt 'buiten' de eigen stadsorganisatie. Op het vlak van datamanagement willen zij een vrij brede en gedifferentieerde set van externe data verzamelen in functie van ruime omgevingsanalyses (die ook betrekking hebben op de lange termijn), waarvan zij systematisch de politieke beleidsverantwoordelijken van op de hoogte brengen. Ze staan ook open voor de vernieuwingen in de sturing van de stedelijke samenleving, zoals bijvoorbeeld voor de projectwerking, de aanpak met strategische programma's, de gebiedsgerichte werking, enz.

Vanuit een culturele benadering van het beleid hebben kennis en informatie, die bijvoorbeeld via indicatoren in de beleidsprocessen worden ingebracht, vooral een attenderingswaarde voor de denkkaders of verhalen die actoren hanteren (Bekkers, 2007). In dit onderzoek wijst het gebruik van indicatoren vooral op een traditionele ambtelijke cultuur, maar is het ook soms een signaal van een vernieuwde ambtelijke cultuur. In het kader van een traditionele ambtelijke cultuur vertellen ambtenaren in een groot deel van de Vlaamse stadsorganisaties een verhaal van professionalisering en objectivering. Zij gebruiken indicatoren die gericht zijn op externe dataverzameling in functie van operationele beleidsuitvoering. Deze traditionele ambtelijke cultuur is vooral te situeren in een verkokerde stadsorganisatie waarbinnen ambtenaren zich concentreren op de eigen bevoegdheden.

In een vernieuwde ambtelijke cultuur gebruiken sommige ambtenaren indicatoren uit de Stadsmonitor vanuit een discours over de (on)leefbaarheid van de stedelijke samenleving. Daarmee willen zij waarschijnlijk aandacht vragen voor een gemeenschappelijk verhaal over de toekomst van de eigen stad, dat de grenzen van de eigen bevoegdheden overstijgt. In Turnhout gebruiken de groep ambtenaren uit de

achtereenvolgende werkgroepen 'meten & verbeteren' en later 'strategische planning' de Stadsmonitor vooral om te wijzen op de samenhang en verbanden tussen stedelijke problemen en aandacht te vragen voor een integrale aanpak ervan. Ook in Kortrijk hebben de ambtenaren van het data-netwerk de Stadsmonitor vooral gebruikt om bredere omgevingsanalyses te maken en het ruimere plaatje in beeld te brengen. En dat verhaal over betere omgevingsanalyses diende vooral om de bestuurskracht van het stadsbestuur te onderbouwen. Een vernieuwde ambtelijke cultuur vormt dus een vruchtbaar klimaat voor het gebruik van omgevingsindicatoren over leefbare en duurzame steden.

De aard van de ambtelijke cultuur wordt bij uitstek belichaamd door de leidende ambtenaren. **Leiderschap** wordt natuurlijk anders ingevuld in een traditionele dan in een vernieuwde ambtelijke cultuur. Zo zien wij bijvoorbeeld in Kortrijk dat topambtenaren de leiding nemen in het invoeren van organisatieveranderingen. Zo willen zij een algemeen opvolgingssysteem, dat gebruik maakt van interne en externe bronnen, o.a. afkomstig van de Stadsmonitor. Op die manier willen zij de vooruitgang in de stedelijke samenleving veel systematischer opvolgen. En met de ontwikkeling van deze vorm van datamanagement willen leidende ambtenaren de bestuurskracht van de Kortrijkse stadsorganisatie versterken. Ook in Turnhout zien we sinds kort de stadssecretaris een actieve rol spelen in het bijsturen van de beleidsaanpak op basis van externe data, waaronder enkele indicatoren met lage scores uit de Stadsmonitor van 2011. Bovendien wil hij aan de hand van een stadsbrede omgevingsanalyse, die is opgemaakt in het kader van de BBC-procedure, het sectorale functioneren van de stadsorganisatie doorbreken.

Vernieuwingen in de ambtelijk cultuur komen ook tot uiting in de **organisatorische veranderingen** binnen de stadsorganisaties. Zo wijzen de organisatieveranderingen in Kortrijk van het afgelopen decennium op een vernieuwde ambtelijke cultuur waarin het gebruik van de Stadsmonitor gestimuleerd wordt. Zo werd in 2006 een data-cel formeel opgericht. Zij stuurt een meer informeel data-netwerk aan, dat langzamerhand het gebruik van externe data in een toenemend aantal stedelijke departementen en diensten doet groeien. En daardoor neemt daar ook het gebruik van de Stadsmonitor toe. Ook de meer recente organisatieveranderingen dragen waarschijnlijk bij tot een toename in het gebruik van de Stadsmonitor. Uiteindelijk zijn er in Kortrijk nog twee

externe departementen, die enerzijds betrekking hebben op mens en samenleving en anderzijds op ruimte, economie en stadsontwikkeling, aangevuld met een directie welzijn (gezamenlijk voor stad en OCMW). Door deze herstructurering dienen leidende ambtenaren op een meer samenhangende manier gebruik te maken van omgevingsindicatoren uit de Stadsmonitor. Daardoor kunnen zij strategischer reageren op stedelijke problemen.

Ook in Turnhout heeft de stadsorganisatie recentelijk een structurele verandering ondergaan met als doel om de kerntaken beter af te bakenen en de maatschappelijke problemen integraler aan te pakken. In dat kader werd ook iemand vrijgesteld voor databeheer, waardoor systematisch alle departementen en diensten kunnen gestimuleerd worden om met de nodige externe data aan de slag te gaan. In Turnhout zijn de eerder informele organisatorische verbanden een uiting van vernieuwing in de ambtelijke cultuur. In de werkgroep 'meten&verbeteren', en later omgevormd tot de werkgroep 'strategische planning' (naar aanleiding van de invoering van de BBC) hebben betrokken ambtenaren de dwarsverbanden tussen maatschappelijke thema's leren zien. Zo groeide het besef van het belang van een gezamenlijke omgevingsanalyse. Daarbij werd systematisch gebruik gemaakt van externe data, o.a. afkomstig van de Stadsmonitor. Die stadsbrede omgevingsanalyse heeft de sectorale kijk op de stad helpen doorbreken. Deze ambtelijke drive rond stedelijke ontwikkeling in Turnhout wijst op een vernieuwde ambtelijke cultuur, die een goede voedingsbodem vormt voor het gebruik van de Stadsmonitor.

5. Conclusies en discussie

> 5.1. Conclusies

Dit onderzoek geeft een overzicht van het gebruik van de Stadsmonitor in relatie met de institutionele en maatschappelijke context. Deze breedbeeldbenadering toont dat het gebruik van de Stadsmonitor zich in elke onderzochte stad min of meer op een verschillende manier afspeelt. Het stadsspecifieke verhaal over het gebruik van de Stadsmonitor wordt mee bepaald door bepaalde contextuele factoren. Doorheen de verschillen zijn er ook gelijkenissen vast te stellen. Zo zien wij vergelijkbare elementen opduiken in elk apart verhaal. Het gaat namelijk om dezelfde **drie actoren** (zijnde politici, leidende ambtenaren en ambtenaren uit het middenkader), met vergelijkbare doelstellingen of drijfveren en attitudes. Daarbij spelen herkenbare institutionele factoren uit de stedelijke context ook een rol in het gebruik van de Stadsmonitor. En tenslotte blijkt dat gebruik ook volgens een vergelijkbare evolutie te verlopen.

In de literatuur wordt een analytisch onderscheid gemaakt in drie soorten gebruik van duurzaamheidsindicatoren (Rosenström, 2006). Op basis van een verdere analyse van het onderzoeksmateriaal stellen wij vast dat de Stadsmonitor ook voor die **drie doeleinden** gebruikt worden. Zie tabel met overzicht van instrumenteel, symbolisch en conceptueel gebruik.

Tabel: Overzicht van instrumenteel, conceptueel en symbolisch gebruik van de Stadsmonitor

Instrumenteel	Conceptueel	Symbolisch
<p>Inschatting van het strategisch belang van de ruimere context voor een overkoepelende beleidsstrategie van stadsorganisaties</p> <p>Inschatting van het belang van 'breder' omgevingsanalyses voor meer integrale beleidsplannen</p> <p>Input voor externe omgevingsanalyses met aandacht voor beleving van de bewoners (objectieve en subjectieve indicatoren)</p> <p>Basis voor bijkomende overheidsinterventies of vernieuwend overheidsbeleid</p> <p>Input voor het onderbouwen van bestaande beleidsvisies en bevestigen van huidige beleidsopties</p> <p>Rapportage vanuit het college aan de gemeenteraad</p>	<p>Sensibiliseren van partijleden voor het belang van de stedelijke leefkwaliteit</p> <p>Sensibiliseren van politici en ambtenaren voor werkpunten inzake stedelijke leefkwaliteit</p> <p>Instrument om competentie inzake strategische reflectie aan te leren</p> <p>Vergelijken om te leren over leefbaarheids- en duurzaamheidsbeleid</p> <p>Leerinstrument voor het bevorderen van externe omgevingsgerichtheid van bedrijfscultuur</p> <p>Informerende van burgers over stedelijke leefkwaliteit</p>	<p>Speeches (met verwijzing naar hogere scores)</p> <p>Persmededeling (om lagere scores te kaderen)</p>

Hoewel deze indeling hoofdzakelijk als analytische constructies moeten worden beschouwd en in de praktijk heel wat overlap aanwezig is, kan het functionele gebruik van de Stadsmonitor grosso modo als volgt worden omschreven: 1) als **instrumentele** onderbouwing voor gedragsverandering op het niveau van het strategisch debat en daaruit voortvloeiende strategische processen, die gericht zijn op meer stedelijke leefbaarheid en duurzaamheid, 2) als educatief en **conceptueel** instrument voor sensibilisering van diverse doelgroepen over de stedelijke leefkwaliteit en het belang van een soepele strategievorming om in te spelen op die samenhangende stedelijke leefbaarheids- en duurzaamheidsthema's, en 3)

als **symbolisch** middel om het bestaande beleid te legitimeren of anderen ervan te overtuigen dat het bestaande beleid bijdraagt tot de leefbaarheid en duurzaamheid van de stad.

Het gebruik van die Stadsmonitor is in elke stad ook afhankelijk van de **houding** van de drie actoren, namelijk de politici, de leidende ambtenaren en de ambtenaren uit het middenkader. Politici zien de Stadsmonitor (en vooral de relatieve scores van de indicatoren in vergelijking met andere steden) vooral als een machtsbron. Een lage score noopt tot instrumenteel gebruik van de Stadsmonitor. Een hoge score leent zich dan weer tot symbolisch gebruik. Ambtenaren uit het middenkader zien de Stadsmonitor en zijn indicatoren veeleer als een bron van informatie en beleidskennis en willen de indicatoren in hoofdzaak gebruiken om de toestand 'objectiever' in te schatten en het beleid professioneler aan te pakken. Zij gebruiken in grote getale de Stadsmonitor om de sectorale omgevingsanalyses te stofferen. Een kleiner aantal ambtenaren, dikwijls in een leidinggevende positie, geeft meer blijk van een strategische ingesteldheid, en heeft een open kijk op de evoluties in de stedelijke context. Met die houding gebruiken ze het instrument in strategische processen met het oog op een integrale beleidsvoorbereiding.

Daarnaast bepaalt de **context** in elke stad mee het gebruik van die Stadsmonitor. Daarbij gaat de sterkste invloed uit van enkele interne institutionele factoren in elke stadsorganisatie, namelijk de ontwikkeling van de interne capaciteiten, en de vernieuwing in de politieke en ambtelijke cultuur. Naargelang de capaciteiten die in de stadsorganisatie verder ontwikkeld zijn op het vlak van omgevingsgerichtheid en strategische reflectie enerzijds en datamanagement anderzijds wordt de Stadsmonitor meer gebruikt. In een vernieuwde ambtelijke cultuur wordt de Stadsmonitor meer gebruikt zoals bedoeld: als input, om samenhang tussen maatschappelijke fenomenen en uitdagingen te zien, om te leren omgaan met complexiteit van stedelijke realiteit. Om dan eventueel later als input te dienen voor strategische reflectie en als basis om de kerntaken van een stadsorganisatie te herbekijken met het oog op een integrale en meer effectieve aanpak van leefbaarheidsproblemen.

Bovendien kunnen wij ook concluderen dat het gebruik van de Stadsmonitor is toegenomen in de loop van de opeenvolgende edities. Zo is er zelfs sprake

van een trendbreuk, die zou wijzen op een meer systematisch gebruik van de Stadsmonitor na de invoering van de BBC.

Het feit dat na vier edities van de Stadsmonitor de ‘objectieve’ indicatoren niet veel verandering vertonen en vooral de ‘subjectieve’ indicatoren, afkomstig van de survey, opwaartse of neerwaartse trends vertonen, werkt door op het gebruik van de Stadsmonitor. Komt een bepaalde stad in slecht vaarwater, zeker in vergelijking met andere centrumsteden, dan wordt tot actie overgegaan. Uit deze vaststelling kunnen wij afleiden dat de survey zeer belangrijk is voor het direct gebruik van de Stadsmonitor. Bovendien ziet het ernaar uit dat de Stadsmonitor ook een zweepfunctie heeft. Daarmee worden de achterblijvers als het ware aangepord om hun beleid bij te sturen om de leefbaarheid en/of duurzaamheid van hun stad te versterken. Willen wij creatieve en innovatieve steden die uit het peloton willen ontsnappen en zo koplopers willen worden en blijven in het stimuleren van de stedelijke leefkwaliteit, dan zullen die steden op andere manieren daartoe moeten gestimuleerd worden.

> 5.2. Discussie

Tijdens de workshop werden heel wat discussiepunten aangebracht over het gebruik van de Stadsmonitor. Ook uit de gesprekken bleken vragen te leven, die tot discussie leiden. Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste discussiepunten.

> 5.2.1. *Belang van de visiematrix?*

De Stadsmonitor bestaat uit een lijst van omgevingsindicatoren die relevant en interpreteerbaar zijn vanuit een visie op leefbaarheid en duurzaamheid van Vlaamse steden. Die concepten hadden betrekking op een verhaal van behoeftenbevrediging. Volgens deze concepten kan een stad kan als leefbaar bestempeld worden naarmate meer inwoners in het algemeen en meer kansarmen in het bijzonder in staat zijn om beter aan hun behoeften tegemoet te komen. Het duurzaam karakter van een stad heeft dan betrekking op de integratie van de lange termijn, via de behoeften van de toekomstige generaties. Deze abstracte containerconcepten inzake

leefbaarheid en duurzaamheid werden in een visiematrix vertaald in bestaande beleidstermen vanuit herkenbare beleidsdomeinen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er vragen rijzen over de onderliggende visie van de Stadsmonitor. Die vragen zijn aan bod gekomen op de stedenstuurgroep. Daar is men begonnen met het herdenken van de visiematrix. Volgens sommige leden van de stedenstuurgroep weten nog weinig gebruikers waarop die achterliggende visie slaat. Ook in de vergaderingen naar aanleiding van de ‘heropfrissing’ van de Stadmonitor werd er ook geen begrijpbare uitleg gegeven over de filosofie van de Stadsmonitor. Bijgevolg zien de meeste gebruikers de Stadsmonitor als een vergelijkingsinstrument tussen Vlaamse steden, en kijken ze vooral nog naar de staafdiagrammen of de kaartjes (van de GIS-indicatoren). Onderstaand citaat uit Hasselt maakt duidelijk dat de achterliggende visie weinig of niet gekend is:

‘Maar wat nu uiteindelijk die kwaliteitsvolle, leefbare en duurzame stad zou moeten zijn, dat weet iemand, die niet bij de productie van de Stadsmonitor betrokken is geweest, compleet niet meer.’

Bovendien duiken in Vlaamse steden tal van ambities en formele doelstellingen op die raken aan duurzaamheidsuitdagingen, maar begin deze eeuw nauwelijks aandacht kregen. Denken we hier in de eerste plaats aan klimaatuitdagingen. Dient dergelijke evolutie ook een vertaalslag te krijgen naar de visie van de Stadsmonitor? Parallel met de stijgende bekommernissen omtrent het klimaat, groeit in Vlaamse steden ook de interesse in het transitiedenken. Stedelijke systemen komen dan in het vizier, veeleer dan aparte bevoegdheden of beleidsdomeinen. Denken we hier aan het (stedelijk) voedingssysteem, het mobiliteitssysteem, het materialensysteem, het energiesysteem, etc. Vergt dit een andere visie-ontwikkeling? Wat betekent dit voor de indicatorenset?

In het kader van de interne staatshervorming neemt de druk op de bestuurskracht van de steden toe, waarbij ze meer taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden toebedeeld krijgen.³ Daarbij worden schaalvergroting op lokaal niveau en een andere samenwerking met de centrale Vlaamse overheid voorzien, waarbij de financiële ondersteuning

³ Zie beleidsnota 2014-2019: Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid. <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-binnenlands-bestuur-en-stedenbeleid>

wordt gerationaliseerd. Vanuit die context is het aangewezen om het debat over de kerntaken van de stadsorganisatie te voeren en daarbij de nodige aandacht te besteden aan de relatie van het stadsbestuur met de context van de stedelijke samenleving.

Uit enkele gesprekken uit dit onderzoek blijkt trouwens dat sommigen de strategievorming binnen de stadsorganisatie in verband brengen met de benadering van de stad als één samenhangend systeem. Kan er in deze context meer aandacht besteed worden aan een visie op stad als systeem voor behoeftenbevrediging? Kan het stadsdebat in Kortrijk bijvoorbeeld gericht worden op onevenwichten in dat stadssysteem, waarbij het aanbod van wooneenheden de vraagprognoses twee tot drie maal overstijgen? Of kan er in Hasselt een ruimer debat worden opgezet over de voorzieningen voor de nieuwkomers, zonder de behoeftenvoorziening van de zwakkere groepen in de bestaande bevolking in het gedrang te brengen? Kan het debat over de nood aan identiteit van de Turnhoutenaar over de muren van de stadsorganisatie getild worden? Kan het debat over de kerntaken aangezwengeld worden, zodat alle departementen en sectoren binnen de stadsorganisaties hun bijdrage aan de stad als systeem voor behoeftenvoorziening kunnen leren kennen en erkennen? En kan de visiematrix een hulpmiddel zijn om naar de stad te leren kijken als een systeem voor behoeftenvoorziening? Of dient die visiematrix bijgewerkt te worden? En wat betekent dat voor de indicatorenset?

> 5.2.2. Welke sturingsbenadering?

Ambtenaren die bezig zijn met datamanagement worden soms geconfronteerd met diverse formuleringen uit verschillende beleidsdocumenten, zoals stedelijke bestuursakkoorden, Vlaamse beleidsprioriteiten, en doelstellingen vanuit andere Vlaamse beleidssectoren. Voor de opmaak van het MJP was het een zoektocht naar een werkbare afstemming van de afwijkende formuleringen uit die verschillende beleidsdocumenten. Een citaat uit Kortrijk schetst die diversiteit aan benamingen en de vraag naar eenduidigheid:

‘Wat ‘levendigheid’ betekent in het ene beleidskader, kan ‘bruisend’ zijn in het andere, of betrekking hebben op ‘cultuur’ of ‘vrije tijd’ in nog andere.

*Kan Vlaanderen een voorzet geven voor een **eenduidig kader**, zodat lokale besturen ondersteund worden in het doorlopen van het BBC-traject en de opmaak van het MJP? En kan de visiematrix van de Stadsmonitor daarvoor gebruikt worden?’*

Die vraag komt vanuit een klassieke sturingsbenadering, waarbij een centrale overheid voor een eenduidige rationaliteit van de beleidsprocessen kan zorgen. In nieuwe sturingsbenaderingen is er meer aandacht voor de relatief autonome actoren in een beleidsnetwerk en hun zelfsturend vermogen. Daarin dient men de hoge verwachtingen rond eenduidigheid te relativeren, gelet op relatieve autonomie van de actoren die deel uitmaken van beleidsnetwerken. Kunnen indicatoren toch aan meerdere beleidstermen gelinkt worden? En kunnen die beleidstermen, met hun diversiteit aan benamingen, vervolgens ook verwijzen naar één of meerdere clusters van intenties uit de Stadsmonitor?

> 5.2.3. Schaal: ook wijkniveau en/of stadsregionaal niveau?

Uit dit onderzoek leren we dat de Stadsmonitor vooral tot actie aanzet bij lagere scores, en dan vooral van de survey-indicatoren. Als, in vergelijking met andere centrumsteden, ‘steden’ laag scoren gaat het stadsbestuur vaak tot actie over. Dan stelt zich de vraag of de survey van de **Stadsmonitor representatief moet worden tot op het wijkniveau** van elke stad. Zo kan de aandacht van het stadsbestuur verschuiven van een vergelijking met andere steden naar een vergelijking tussen de eigen wijken. Kan de Stadsmonitor op die manier actie stimuleren in de lager scorende wijken van de eigen stad? En kan bijgevolg de Stadsmonitor zo sterker bijdragen tot de leefbaarheid en/of duurzaamheid van de eigen stad?

Tijdens het onderzoek (zowel in de gesprekken als tijdens de workshop) zijn ook verschillende vragen gesteld over de mogelijkheid om de Stadsmonitor **op stadsregionaal niveau** te laten opmaken. In Turnhout zijn verschillende respondenten vragende partij voor een Stadsmonitor op stadsregionaal niveau. Heel wat domeinen kunnen, volgens hen, beter op stadsregionaal niveau opgevolgd worden. Zij verwijzen daarvoor naar het wonen, de sociale economie, mobiliteit, zorg, cultuur, onderwijs, milieu, enz. Deze monitoring is nodig om scenario’s voor bepaalde problematieken op dat

stadsregionaal niveau te onderbouwen. Stap voor stap kan dan verder gewerkt worden aan de aanpak van welomschreven hinderpalen, aldus nog verschillende ambtenaren, zowel uit de stad als het OCMW van Turnhout.

Ook in Kortrijk gaan er stemmen op voor een Stadsmonitor op stadsregionaal niveau. Een citaat verwoordt die bekommernis om over cijfers te beschikken die betrekking hebben op de stadsregionale dynamiek die bepalend is voor het stedelijk systeem van behoeftenvoorziening:

‘Het nadeel van de Stadsmonitor is de beperking tot de administratieve grenzen. De helft van Kortrijk ligt buiten Kortrijk en de helft van Kortrijk is buitengebied. Daarom is het wenselijk om een Stadsmonitor op te maken op de schaal van het Regionaal Stedelijk Gebied. De Kortrijkse stadsregio heeft namelijk ook betrekking op Wevelgem, Zwevegem, Harelbeke, Waregem, Kuurne, Deerlijk, enz.’

> 5.2.4. En de externe context?

Volgens de visiematrix van de Stadsmonitor heeft de stedelijke leefkwaliteit en duurzaamheid ook betrekking op de veiligheid in de stad, de kwetsbaarheid en kansarmoede, de luchtkwaliteit, enz. Vandaar ook de keuze destijds om louter omgevingsindicatoren op te nemen in de Stadsmonitor. In die zin hebben de indicatoren niet alleen een input voor de strategie van het klassieke stadsbestuur, maar ook van andere stedelijke entiteiten, zoals de politie (integrale veiligheid), het OCMW (ondersteunen van kwetsbare groepen), bedrijven, onderwijsinstellingen, milieuverenigingen, enz. Zo waren de eerste edities van de Stadsmonitor perfect afgestemd op de bestaande informatiestromen bij de politie. Op basis van de veel ruimere dataverzameling over geregistreerde criminaliteit en onveiligheidsbeleving konden op basis van participatief overleg de meest strategische veiligheidsindicatoren voor de Stadsmonitor destijds weerhouden worden. Maar keken de lokale politiediensten ook naar andere indicatoren uit de Stadsmonitor, die mogelijks relevant konden zijn voor een integrale benadering van de veiligheidsproblematiek? Dat is in dit onderzoek niet ter sprake gekomen, maar uit contacten met de politie van Kortrijk bleek die interesse wel te bestaan. De vraag dient wel gesteld te

worden in welke mate de huidige edities van de Stadsmonitor nog aansluiten bij bestaande informatieverzameling vanuit de politiediensten.

De eerste edities van de Stadsmonitor konden toen niet inhaken op of aansluiten bij het bestaande databeheer van OCMW's. De visievorming op de bijdrage vanuit zorg en welzijnsvoorzieningen aan de leefbaarheid en duurzaamheid van de stedelijke samenleving was toen niet echt sterk ontwikkeld. In latere edities en onder invloed van de uitvoering van het decreet op het lokaal sociaal beleid heeft die visievorming wel vorm en inhoud gekregen, wat ook resulteerde in nieuwe indicatoren over zorg en armoedebestrijding (Van Assche, Schotte, & Reynaert, 2008). Nochtans blijkt uit het onderzoek dat enkele OCMW's niet echt (vaak) gebruik maken van indicatoren uit de Stadsmonitor. Meestal gaan ze naar andere bronnen op zoek om voor hen bruikbare data te bekomen over kwetsbaarheid en/of kansarmoede. In één stad blijkt dat de Stadsmonitor wel door het OCMW gebruikt wordt wanneer het stadsbestuur en OCMW samenwerken op het niveau van datamanagement. Fusies tussen OCMW's en stadsbesturen zijn dus gebaat met een grondige denkoefening inzake datamanagement, wat zeker ook opportuniteiten biedt om nieuwe en bestaande data te ontwikkelen tot nieuwe indicatoren die sociale bekommernissen opvolgen.

> 5.2.5. *Op de politieke agenda?*

Is de Stadsmonitor een instrument om leefbaarheids- of duurzaamheidsthema's op de politieke agenda te krijgen? Het verhaal over het gebruik van de Stadsmonitor in Turnhout, naar aanleiding van de publicatie van de editie van 2011, suggereert hier op het eerste zicht. De scores van een aantal beleavingsindicatoren (inzake veiligheid, netheid, vertrouwen, enz.) bleken immers sterk gedaald te zijn in vergelijking met de vorige edities. Daardoor bengelde Turnhout op dat moment achteraan in het peloton van de Vlaamse centrumsteden. Een kritisch verslag over deze toestand in de lokale media werd door de oppositie in de gemeenteraad handig gebruikt waarna het stadsbestuur het veiligheids- en netheidsbeleid bijstuurde. Was dit de gang van zaken?

Het is alvast belangrijk te beseffen dat indicatoren zelden in staat zijn om op lineaire en mechanistische wijze complexe stedelijke processen te

beïnvloeden (Block, Van Assche, & Goeminne, 2013). Indicatoren kunnen wel een impact hebben op een besluitvormingsproces of iets op de politieke agenda plaatsen, maar dit gebeurt doorgaans in grillige processen waarbij cijfers maar één element zijn (Kingdon, 2011 [1984]). Zo blijkt overigens uit een verdere, maar beperkte analyse van deze Turnhoutse case dat tal van andere variabelen mee deze beleidsswitch hebben beïnvloed.

De bovenstaande discussiepunten hebben in elk geval betrekking op de mate waarin de Stadsmonitor kan **bijdragen aan het strategisch debat** over de toekomst van elke Vlaamse stad. Dat was ook de oorspronkelijke functie van de Stadsmonitor, die al verwoord werd in de werkdefinitie. Moet de Stadsmonitor het verhaal over stedelijke leefbaarheid en duurzaamheid meer voeden? Hoe moet dat dan gebeuren? Moet dat strategisch debat meer aandacht besteden aan de samenhang tussen de verschillende schalen in het stedelijk systeem? Dient de Stadsmonitor veel meer door andere lokale bestuurlijke entiteiten (zoals OCMW's, politie, intercommunales, enz.) gebruikt te worden? Kan dergelijk gezamenlijke discussie helpen om te bepalen in welk soort stad we willen leven?

> 5.3. Beleidsaanbevelingen

De case studies in Kortrijk, Hasselt en Turnhout en de inbreng van de vertegenwoordigers van een groot deel van de Vlaamse steden op de workshop van 28 november 2014 tonen duidelijk het belang aan van de Stadsmonitor. In alle Vlaamse steden kijkt men reikhalzend (en soms angstvallig) uit naar de nieuwe data van de volgende editie. De Stadsmonitor wordt echter als een waardevolle bron van data beschouwd, die een licht werpen op tal van facetten van de leefbaarheid en duurzaamheid van de stad. De Stadsmonitor komt nog steeds tegemoet aan de vraag naar relevante data over de externe stedelijke samenleving, waarbinnen elk stadsbestuur zijn/haar beleid dient te ontwikkelen. Op basis van ons onderzoek zetten wij enkele suggesties op een rij om de Stadsmonitor levendig te houden en het gebruik ervan verder te bevorderen. Tot slot ronden wij af met enkele suggesties over de manier waarop de Stadsmonitor de stadsbrede of domeinoverschrijdende omgevingsanalyse kan overstijgen in de richting van beleidsadvisering.

> 5.3.1. *Hoe het gebruik bevorderen?*

Veel gebruikers van de Stadsmonitor delen een centrale bekommernis: ‘Hoe kan de Stadsmonitor **levendig gehouden worden tussen twee driejaarlijkse publicaties?**’ Momenteel blijkt de aandacht voor de nieuwe data meestal beperkt te zijn tot de periode net na de publicatie van een nieuwe editie. En dat geldt niet alleen binnen de stadsorganisatie, maar ook in de media. Op de workshop werd al een overzicht gegeven van allerlei initiatieven waarbij stadsorganisaties van elkaar kunnen leren. Zo kan bijvoorbeeld het stadsmagazine systematisch aandacht besteden aan een aantal opvallende aspecten van de leefbaarheid van de stad. Daarnaast is het aangewezen dat de leden van de ‘meet- en weet-cel’ of data-cel of dito netwerk optreden als ambassadeurs van de Stadsmonitor. Op die manier kan het intern gebruik toenemen. Bovendien kunnen bijkomende informatie sessies voorzien worden, voor diverse doelgroepen binnen de stadsorganisatie. Daarnaast kan met aangepaste informatiesessies ook gecommuniceerd worden over de leefbaarheid en duurzaamheid van de stad met externe doelgroepen, zoals de burgers/bewoners, middenveldorganisaties, bedrijven, enz.

Tevens werd het idee geopperd om presentaties van de Stadsmonitor te koppelen aan bijkomende dataverzameling en -analyse. Zo zou het Vlaams stedenbeleid **thematische stadsmonitorpresentaties op maat van elke stad** kunnen ondersteunen, waarbij bijkomende data rond een bepaald thema aan bod komen. Ook in thematische presentaties kunnen indicatoren uit de Stadsmonitor gecombineerd worden met data uit bijkomende bronnen die zich op allerlei niveaus bevinden, en dus afkomstig kunnen zijn van de steden zelf of van provinciale, Vlaamse of federale instituties.

> 5.3.2. *Niveau van omgevingsanalyse overstijgen?*

Een centrale bekommernis van veel gebruikers van de Stadsmonitor heeft betrekking op volgende vraag: ‘Kan de Stadsmonitor het niveau van omgevingsanalyse overstijgen en een grotere betekenis hebben voor het beleid?’ Nadat stedelijke politici kennis genomen hebben van een

systematische en uitgebreide omgevingsanalyse, vragen zij dikwijls naar richtingswijzers voor het beleid, of - zeg maar - beleidsaanbevelingen. Stedelijke ambtenaren, die deel uitmaken van de meet- en weet-cel of het data-netwerk zijn vragende partij naar **ondersteuning voor de vertaalslag van omgevingsanalyse naar beleidsadvisering**. Belangrijk daarbij is om te blijven beseffen dat de Stadsmonitor een instrument is voor een helikopterzicht op de externe context, gestoeld op een duurzaamheidsvisie. Deze achterliggende visie zorgt voor een brugje tussen omgevingsanalyse en beleidsadvisering. Toch blijven stedelijke data-ambtenaren de nood ervaren om bijkomende ondersteuning te krijgen om de vertaalslag te maken tussen omgevingsanalyse en beleidsadvisering.

In de discussie op de workshop kwamen meerdere ideeën aan bod om hun expertise of capaciteit in het vertalen van de resultaten van strategische omgevingsanalyses naar bruikbare beleidsadviezen te versterken. Zo zouden stadsorganisaties het initiatief kunnen nemen om te starten met een expert-aanpak. In dat kader kunnen thematische experts samengebracht worden met beleidsmensen uit de eigen stad rond een thema naar keuze. Die expert-aanpak kan beperkt zijn tot een éénmalige samenkomst (bijvoorbeeld in de vorm van een workshop) of kan op regelmatige basis gebeuren (bijvoorbeeld in de vorm van een 'denktank'). Bij deze expert-aanpak licht het voor de hand om domeinoverschrijdende thema's naar voren te schuiven, die relevant zijn voor de leefbaarheid van de stad. Daarbij zijn stedelijke gebruikers van de Stadsmonitor vragende partij naar experts op thema's zoals verhuisbewegingen, demografische evoluties in de structuur van de huishoudens, enz. Het is vooral op die programmatorische thema's dat zich de vragen situeren naar ondersteuning van de beleidsadvisering, door de data-ambtenaren op stedelijk niveau.

> 5.3.3. *Ondersteuning voor een synthese-instrument?*

Ook de relatie tussen de Stadsmonitor en andere databronnen was voorwerp van discussie op de workshop. Volgens het grootste deel van de aanwezigen mag de Stadsmonitor geen supermonitor worden, maar is hij op zijn sterkst als een strategisch **synthese-instrument**. De Stadsmonitor is m.a.w. een synthesesmonitor, die gestoeld is op een strategische visie op een leefbare en duurzame Vlaamse stad. Enkel als synthese-instrument kan de Stadsmonitor zijn hefboomfunctie voor de ontwikkeling van het stedelijk

datamanagement opnemen. Ten eerste wordt de Stadsmonitor gebruikt om een overzicht te krijgen van strategische data op alle relevante domeinen. Ten tweede maakt de Stadsmonitor de gebruiker duidelijk dat het eigen domein zal moeten aangevuld worden met bijkomende meer specifieke data. Die hefboomfunctie naar databeheer veroorzaakt dus in eerste instantie een toenemende behoefte aan data. Daarom wordt de Vlaamse overheid de vraag gesteld of zij de steden kan ondersteunen met een data-platform, waarop kan samengewerkt worden aan de meest prioritaire datanoden uit de Vlaamse steden. Eigenlijk heeft de vraag betrekking op een doorontwikkelde site over 'lokale statistieken', waarbij Vlaanderen data verzamelt op vraag van lokale besturen op stedelijk niveau.

> 5.4. Suggesties voor verder onderzoek

De resultaten van dit onderzoek roepen enkele vragen op die louter door bijkomende onderzoek kunnen beantwoord worden. We lijsten kort enkele onderzoeksvragen op die doorheen dit rapport reeds aan bod kwamen.

Een eerste vraag betreft de **schaal** van de Stadsmonitor. Is gelet op de stadsregionale dynamieken rond alle Vlaamse centrumsteden een omgevingsanalyse op stadsregionaal wenselijk? Welke indicatoren kunnen bij voorrang op het niveau van de stadsregio worden opgemaakt? Wat is het belang en de relevantie van een survey op het niveau van de stadsregio? En dient daarbij ook de representativiteit op het niveau van de onderscheiden administratieve gemeenten gewaarborgd te worden? Wat kan zo'n stadsmonitor op niveau van stedelijke regio's betekenen voor een bestuurlijke schaalvergroting en bestuurskracht in Vlaamse verstedelijkte regio's?

Bijkomend onderzoek naar de schaalproblematiek van de Stadsmonitor heeft ook betrekking op de steden die een representatieve survey op wijkniveau laten opmaken? Dit onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag of de betrokken stadsbesturen sneller beleidsprocessen organiseren in stedelijke gebieden die lager scoren voor een aantal gevoelige belevingsindicatoren?

De relevantie van de **achterliggende visie** op een leefbare en duurzame Vlaamse stad kan een tweede onderzoeksthema vormen. Uit het gevoerde

onderzoek blijkt dat er vragen rijzen over de onderliggende visie van de Stadsmonitor. Die vragen zijn aan bod gekomen op de stedenstuurgroep. Daar is men begonnen met het herdenken van de visiematrix. Niet alleen weten volgens sommige leden van de stedenstuurgroep nog weinig gebruikers waarop die achterliggende visie slaat, maar ook een aanpassing aan nieuwe uitdagingen is wenselijk. Denken we hier bijvoorbeeld aan klimaatneutraliteit en stedelijke socio-technische systemen. Hoe kan deze actualisering georganiseerd worden? Is een bijkomende onderzoeksopdracht noodzakelijk? Kan bijkomend onderzoek hieromtrent participatief worden aangepakt, zodat er input komt van alle betrokken steden? Hoe kan binnen dit soort onderzoek omgegaan worden met verschillende discours en counter-discours inzake stedelijke duurzaamheid en leefbaarheid?

Referenties

- Astleithner, F., Hamedinger, A., Holman, N., & Rydin, Y. (2004). Institutions and indicators - The discourse about indicators in the context of sustainability. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, 7-24.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bell, S., & Morse, S. (2001). Breaking through the glass ceiling: Who really cares about the sustainability indicators? *Local Environment: the International Journal of Justice and Sustainability*, 6(3), 291-309.
- Block, T., De Rynck, F., Vallet, N., & Van Assche, J. (2005). Een omgevingsscanner voor lokale besturen. *Praktijkids Management voor Lokale Besturen, juni 2005*, 201-248.
- Block, T., Van Assche, J., & Goeminne, G. (2013). Unravelling urban sustainability : how the Flemish city monitor acknowledges complexities. *Ecological Informatics*, 17(Special issue on the 7th International Conference on Ecological Informatics), 104-110.
- Dhakal, S., & Imura, H. (2003). Policy-based indicator systems: emerging debates and lessons. *Local Environment: the International Journal of Justice and Sustainability*, 8(1), 113-119.
- Hezri, A., & Dovers, S. (2006). Sustainability indicators, policy and governance: issues for ecological economics. *Ecological Economics*, 60, 86-99.
- Kingdon, J. W. (2011 [1984]). *Agendas, Alternatives and Public Policies. Updated second edition*. Boston: Longman.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publications.
- Rinne, J., Lyytimäki, J., & Kautto, P. (2013). From sustainability to well-being: Lessons learned from the use of sustainable development indicators at national and EU level. *Ecological Indicators*, 35, 35-42.
- Rosenström, U. (2006). Exploring the Policy Use of Sustainable Development Indicators: Interviews with Finnish Politicians. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 5(2), 1-13.
- Rydin, Y. (2007). Indicators as a governmental technology? The lessons of community-based sustainability indicator projects. *Environment and Planning D: Society and Space*, 25, 610-624.
- Steinberger, J. K. (2008). Sustainability Indicators: A scientific assessment edited by Tomas Hak, Bedrich Moldan, and Arther Lyon Dahl. *Journal of Industrial Ecology*, 12(5-6), 802-804.

- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Vallet, N., De Rynck, F., & Block, T. (2005). Kijken naar stadsorganisaties in Vlaanderen. *Praktijkgids Management voor Lokale Besturen, december 2005*, 273-308.
- Van Assche, J., Block, T., De Rynck, F., & Reynaert, H. (2007). De toestand van de steden in Vlaanderen. *Praktijkgids Management voor Lokale Besturen*, 137-178.
- Van Assche, J., & De Raedt, B. (2006). Naar een systeembenadering in het beheer van omgevingsinformatie: Rapport over de rol van omgevingsinformatie in de strategische coördinatie (pp. 46p). Gent CDO - Universiteit Gent.
- Van Assche, J., Schotte, H., & Reynaert, H. (2008). Zorg in de stad Rapport over dertigtal zorgindicatoren ter aanvulling van de stadsmonitor (pp. 244). Brussel: CDO - Universiteit Gent.
- Van de Donk, W. (1997). *De arena in schema*. Assen: Van Gorcum.
- Wester, F. (1995). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Bussum: Coutinho.